ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА
под общей редакцией проф. Д. А. МАГЕРОВСКОГО

Проф. А. И. ЕЛИСТРАТОВ

Р3 6/200

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РСФСР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД
1925

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

под общей редакцией Проф. Д. А. МАГЕРОВСКОГО

Ps 6
709

Проф. А. И. ЕЛИСТРАТОВ

321

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РСФСР

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО

ЛЕНИНГРАД

1925

ТИПОГРАФИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА
„КОМИНТЕРН"
ЛЕНИНГРАД
Екатерингофский просп., 37.

Гиз № 11107. Ленинградский Гублит № 10854. Тираж 6000 экз. — 13½ л.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Настоящее руководство по административному праву РСФСР примыкает к нашему «Очерку административного права», М. 1923, где автором изложены основы буржуазного административного права и описан административный режим в России до октябрьской революции.

Составлено настоящее руководство на основании нормативных материалов, оформленных центральною властью РСФСР, а в подлежащих случаях, по роду захваченных вопросов, — Союза ССР. При этом учтены не только постановления и декреты, но и важнейшие инструкции ведомств, особенно Наркомвнудела.

Составление предлагаемого руководства было для автора значительно облегчено его близким участием в работах Наркомвнудела по собиранию материалов и выработке проекта административного кодекса, а также в работах бывшего Управления Милиции Республики по составлению проекта Устава Милиции и других законоположений и руководящих инструкций, частью уже вошедших в жизнь.

Настоящее исследование кладет лишь первый камень в построении науки советского административного права; новые молодые силы постепенно воздвигнут его грандиозное здание с примыкающими к нему новыми дисциплинами, выдвигаемыми динамикой жизни, — научной организации управления и права социальной культуры. Успеть принять участие в этом деле строительства новой ведущей непосредственно к социализму эпохи дает глубокое удовлетворение автору.

Автор пользуется случаем выразить благодарность своим бывшим сослуживцам по Наркомвнуделу за всегдашнюю готовность помочь сообщением необходимых материалов, полезными указаниями и живой дискуссией по злободневным вопросам советского административного права.

А. Е.

Москва, 20 июля 1924 г.

§ 1. Советское административное право.

По словам В. И. Ленина, «сущность Советской власти заключается в том, что массовая организация именно тех классов, которые были угнетаемы капиталистами, т.-е. рабочих и полупролетариев (крестьян, которые не эксплоатируют чужого труда и которые принуждены постоянно продавать хотя бы часть произведений своего труда), является постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата. Именно те массы, которые даже в самых демократических буржуазных республиках были по закону равноправны, а на деле при помощи разных средств и ухищрений отстранялись от участия в политической жизни и от использования демократических прав и свобод, ныне привлекаются к постоянному беспрепятственному и при этом решающему участию в демократическом управлении государством» [1]).

Этой сущностью Советской власти совершенно исключается, как чуждый, несовместимый с нею элемент, то административное право, которое определяет отношения государственной власти к гражданам в буржуазных государствах. Буржуазное административное право — это есть, по сути дела, система реальных привилегий весьма основательного свойства для властвующего класса и некоторых довольно призрачных и, во всяком случае, чисто формальных гарантий для придавленных железной пятою капитализма граждан [2]).

Рабочим и крестьянам, когда в их руках вся власть на территории Союза ССР, не нужны ни привилегии, ни гарантии

---

[1]) Н. Ленин (В. Ульянов). Собрание сочинений, т. XVI, стр. 44.

[2]) Подробная характеристика идеологии власти и форм властвования в эпоху капитализма и выяснение сущности буржуазного административного права даны в моем „Очерке административного права“, М. 1923, стр. 12—29.

буржуазного административного права. И, конечно, при той воле к власти, которая выявилась героическим осуществлением лозунга диктатуры пролетариата, не может быть и речи о предоставлении каких-либо гарантий разбитому, отмирающему эксплоататорскому классу.

Советское «административное право», — если уже надо, за отсутствием адэкватного нового термина, пользоваться чуждым буржуазным названием, — представляет собою противоположную по своим задачам, формам и методам созидания одноименным построениям капиталистичесой марки систему регулирования внутренней жизни советских коллективов в переживаемую нами переходную эпоху.

Буржуазное административное право задается совершенно определенною целью, которая никак не может быть замаскирована защитной окраской всяческих свобод и гарантий, удерживать «свободных» граждан в повиновении и покорности эксплоатирующим их десяткам тысяч посредством сложного переплета мер административного и судебного воздействия, опирающихся в своей основе на экономическое порабощение рабоче-крестьянских масс.

Задача советского административного права состоит в создании самими трудящимися, получившими практическую возможность «развернуть впервые в истории всю инициативу и всю энергию десятков миллионов, задавленных капитализмом людей», — новой общественной дисциплины, свободного союза свободных работников [3]).

Построенное на идеализации правовых форм, за которыми скрывалась насильническая сущность классового господства, в частности на противоположении органов администрации и суда, из коих одни должны были защищать граждан от произвола других, оставаясь вместе частями одного и того же государственного аппарата, буржуазное административное право по своим формам было приспособлением для обмана народа лозунгами права и свободы.

Вместо формального провозглашения прав и свобод, советское административное право обеспечивает их действительное, фактическое предоставление рабочему классу и крестьянству, вовлекая все более широкие массы трудящегося населения в пользование демократическими правами и свободами и расширяя мате-

---

[3]) Ср. слова Ленина о сущности диктатуры пролетариата и Советской власти (Собрание сочинений, т. XVII, стр. 232 и 233).

риальную возможность этого пользования. А вместе с тем, отбрасывая прочь предрассудок насчет безусловного характера буржуазных прав и свобод, Советская власть всеми средствами,— и административными и судебными, имеющимися в ее распоряжения, — реагирует против свободы, если она не подчиняется интересам освобождения труда от гнета капитала: «всякая свобода есть обман, если она противоречит интересам освобождения труда от гнета капитала [4]).

Советское административное право не нуждается в том подчеркнутом противоположении органов администрации и суда, которое должно было служить гарантией суб'ективных публичных прав граждан в буржуазном государстве. В борьбе трудового народа с произволом чуждой ему в классовом отношении власти понятны и ценны те упорные искания правовых гарантий, в которых протекали различные фазисы освободительных движений до настоящей переходной эпохи. В разделении властей, в устройстве гласного суда, в урезывании прав административной власти, как бы ни были все эти достижения незначительны и спорны по существу, чудилось подобие некоторого убежища от нависшего над народною жизнью кошмара в двуликом образе капитала и государства.

Рабочим и крестьянам в Союзе ССР такого рода ненадежных убежищ формально правового свойства искать не приходится: весь госаппарат, во всех его частях и функциях, — в их распоряжении. Его действие — их живое творчество.

Но оттого не делаются меньше задачи советского строительства. Госаппарат отягчен недостатками, коренящимися в прошлом, «которое хотя перевернуто, но не изжито, не отошло в стадию ушедшей уже в далекое прошлое культуры» [5]).

В борьбе с бюрократизмом и другими недостатками госаппарата, необходимо осознать его, рационализировать, уточнить его функции, упростить и улучшить его структуру. В рациональной постановке госаппарата найдут надлежащее место и план, и учет, и регулирование, и административное воздействие, и контроль и юрисдикция, — но только, не как спецефические гарантии чьих-то индивидуальных прав, а как необходимые условия нормального действия самого госаппарата.

По условиям своего возникновения и развития, буржуазное административное право, в общем и целом, глубоко традиционно,

---

[4]) Ленин. Об обмане народа лозунгами свободы и равенства (Собр. сочин., т. XVI, стр. 204 и др.).

[5]) Ленин. Лучше меньше, да лучше. Собр. сочин., т. XVIII ч. 2., стр. 125.

консервативно. С переходом от феодально-крепостнической эпохи абсолютизма к капиталистическому «правовому государству», переменились хозяева, но основная задача порабощения трудящихся масс осталась незыблемой: при таких условиях привычные орудия из арсенала старого полицейского права охотно переносятся в обиход нового административного права. Властные традиции господского усмотрения, выросшего в помещичьей усадьбе, сочетаются в системе буржуазного административного права с некоторыми правовыми формами, свойственными гражданскому праву.

Рабочим и крестьянам, вступающим полновластно в управление государством, опыт старого административно-полицейского права может пригодиться разве лишь для борьбы с их классовыми врагами. В своей созидательной работе, в области администрирования, Советской власти приходится итти новыми, еще не проторенными историей путями.

Основным источником при созидании советского административного права является живой опыт мест, собираемый, систематизируемый и проверяемый со стороны его соответствия руководящим директивам в центре. Результаты этого опыта фиксируются в декретах и постановлениях, уточняются в инструкциях и циркулярах, и возвращаются снова на места, где они вновь корректируются в том же порядке. Таким образом, по самому процессу своего созидания, где принципиально исключается всякое бюрократическое творчество, всякое навязывание местам необоснованных на опыте предложений, советское административное право в высокой степени динамично. Это обобщенный опыт рабочих и крестьян, взявших в свои руки дело устроения внутренней жизни страны.

В вихревом течении жизни в революционную эпоху этот опыт непрерывно меняется, а с ним вместе изменяется и само административное право. Еще не прошло короткого промежутка в каких-нибудь семь лет, а уже сколько в его истории знаменательных достижений и утрат, перестроек и перемен, сколько бесконечных приспособлений к изменяющейся социально-политической обстановке.

При такой текучести советского административного права, составление руководства по нему представляет большие трудности. Когда по целому ряду крупнейших вопросов жизнь выдвигает все новые и новые проекты регулирования, когда нормативное содержание предмета даже в основных линиях пока еще далеко не может считаться точно и прочно зафиксированным, при-

ходится в данный момент отказаться от более углубленной догматической обработки советского административного права [6]).

Зато вполне своевременным и необходимым является изучение истории возникновения и развития институтов советского административного права за эти семь лет с момента октябрьской революции.

Круг вопросов, по которым в дальнейшем даются сжатые исторические очерки и систематическое изложение действующего советского административного права, определяется следующими соображениями.

В виду того, что устройство как центральных учреждений, так и местных органов власти, неразрывно связанных между собою в Союзе ССР и советских республиках, входит в область советского конституционного и федеративного права, в руководстве по административному праву можно было ограничиться изучением организации одного лишь административного аппарата, в смысле центрального административного управления НКВД и его местных органов.

---

[6]) В 1923 г. НКВД были предприняты большие работы по собиранию материалов советского административного права и по выработке административного кодекса. Настоятельная потребность практических работников в административном кодексе была выявлена заведующими отделами управления и председателями губисполкомов в резолюции совещания, состоявшегося во время X Всероссийского с'езда советов: упомянутое совещание определенно поручило НКВД выработать к ближайшему с'езду заведующих отделами управления проект административного кодекса. Кодекс был первоначально задуман по весьма обширной программе, которая, затем, в процессе работы, была довольно значительно сужена. В 1924 г. проект административного кодекса подвергся дальнейшей переработке, при чем из его состава были исключены входившие в него ранее нормы по организации местного управления. В результате означенной переработки он получил характер административного устава, регулирующего формы административной деятельности, охрану революционного порядка и общественного благоустройства и безопасности. Законодательного оформления проект административного устава пока не получил.

Проект административного кодекса в свое время вызвал целый ряд статей, посвященных характеристике работ по его составлению и его содержанию, а попутно и дискуссии по вопросу об об'еме советского административного права; это статьи Г. Гурвича, К составлению административного кодекса; В. Игнатьева, Административный кодекс; К. Архипова, Организация советского управления (первая часть административного кодекса); А. Колесникова, Административное право РСФСР (к вопросу о содержании административного кодекса): все они, за исключением первой, принадлежат ближайшим участникам по составлению кодекса. Указанные статьи напечатаны во Власти Советов 1923 №№ 1—2 и 3. Там же в № 3, а другая в „Новом Пути", 1923 № 6—7, и мои небольшие статьи о проекте административного кодекса.

В связи с организацией административного аппарата захвачены более широкие вопросы административного районирования, советской государственной службы и аппарата НКРКИ.

Центр тяжести исследования лежит в вопросах функционального характера, образующих основное содержание советского административного права. Сюда относится изучение как общих форм административного воздействия, так равно и специальных мер по охране революционного порядка и по поддержанию общественного благоустройства и безопасности.

К общим формам административного воздействия мы относим: издание обязательных постановлений, наложение административных взысканий, меры непосредственного милицейского воздействия, личное задержание и административную высылку, а также чрезвычайные меры (исключительное и военное положение).

Под углом охраны революционного порядка в советское административное право входят темы, которые в буржуазном административном праве выдвигаются под именем гражданских свобод: это вопросы об удостоверении личности (легитимация) и передвижении граждан, о печати и зрелищах, об обществах и с'ездах и о культах.

В ряду мер по поддержанию общественного благоустройства и безопасности рассматриваются обязанности милиции по поддержанию благоустройства и безопасности населенных мест, административные меры в отношении торговли и промыслов, при стихийных бедствиях и по борьбе с социальным паразитизмом.

Заключительною частью советского административного права, по нашему построению, должно явиться обеспечение революционной законности в управлении. Мы останавливаемся на двух практически выявившихся формах этого обеспечения: на обжаловании административных распоряжений в бюро РКИ и на ответственности должностных лиц.

В настоящее руководство по советскому административному праву не введен обширный круг вопросов, которые, по нашему мнению, должны составить предмет двух особых научных отраслей, теснейшим образом связанных с административным правом.

С одной стороны, мы имеем в виду вопросы научной организации госаппарата. В связи с развитием научной организации труда, указанные вопросы подвергаются в настоящее время глубокому и детальному изучению. Образуются целые направления и школы в изучении и практической разработке вопросов о рациональной организации управления (напр., школа Анри Файоля во Франции). Соответствующая научная дисциплина

должна занять самостоятельное место возле науки административного права.

С другой стороны, следует указать на отрасли народного здравия, народного просвещения и частью социального обеспечения (за вычетом социального страхования, входящего в орбиту трудового права): эти отрасли советского управления, слишком значительные сами по себе и в то же время отличные от предметов административного права в намеченных выше его очертаниях и об'еме, должны также составить, по нашему мнению, об'ект особой научной дисциплины, изучающей их правовую регламентацию. Это — право социальной культуры. Выдвижение этого права социальной культуры, рядом с административным правом, имело бы большое и идеологическое и практическое значение при том исключительном интересе, который представляют проблемы социальной культуры для пролетариата и социалистического строительства.

ГЛАВА I.

Организация административного аппарата.

§ 2. Административный аппарат.

Октябрьская революция возложила на Народный Комиссариат Внутренних Дел чрезвычайно сложную и ответственную задачу — радикальным образом пересоздать на всем огромном пространстве Советской республики аппарат административного управления в соответствии с новой социально-политической обстановкой.

При такой задаче нового наркомата, не могло, конечно, быть и речи о каком-либо органическом использовании для построения НКВД аппарата старого, насквозь проникнутого традициями царизма, министерства внутренних дел. Приступая к работе, НКВД, при саботаже чиновников названного министерства, не мог опереться даже и на чисто-технический его аппарат: в ноябрьские дни весь личный состав комиссариата — это были комиссар рабочего правительства и невольные слуги старого строя, курьеры. Груды сваленных бумаг, запертые столы и шкафы без ключей — вот все делопроизводство того времени [1]).

Положение ведомства, которое нужно было целиком построить заново, существенно облегчалось самим наростанием и развитием основного лозунга Октябрьской революции: «Власть Советам».

С момента своего зарождения, с первых дней марта — советы шли к власти и в своей структуре создавали органы, необходимые для действительного овладения этой властью. В част-

[1]) Отчет о деятельности НКВД за первое полугодие 1921 г. и краткий обзор развития НКВД с 1917 по 1921 г. М. 1921, стр. 5. См. также обстоятельную статью по истории НКВД: „Народный Комиссариат Внутренних Дел 1917—1922 г.“, во Власти Советов, 1922, № 10, стр. 58—71.

ности, такую роль играли широко распространенные в более крупных советах отделы, известные большей частью под именем иногородних отделов или отделов «связи» советов и исполкомов. На отделах этих лежали задачи установления и поддержания связи с существующими советами, организации новых советов, их инструктирования, снабжения необходимыми силами и средствами, общего руководства и всестороннего обслуживания; они же вели обычно работу по подготовке и созыву с'ездов советов.

Личный состав и аппарат этих иногородних отделов или отделов связи советов, зарекомендовавший себя довольно длительной — при темпе революции, и успешной работой — явился первоначальной основой органов НКВД на местах. И самый Наркомвнудел был в сущности центральным иногородним отделом ВЦИК'а, который, вскоре после Октябрьской революции, в виду параллелизма работы, ликвидировал свой иногородний отдел и связанные с ним учреждения, передав их Наркомвнуделу [2]).

К созванному в середине 1918 г. первому с'езду председателей губернских совдепов и заведующих губернскими отделами управления стихийный период «самостийности» губерний, уездов и волостей, период многочисленных местных республик и совнаркомов уже изживался. В тяжелых условиях, в каких находилась Советская Республика при начале наступления с севера англо-французов и продвижении в глубь России укрепившихся на Волге и в Предуралье чехов, росло и крепло стремление советов к установлению тесной связи с центром и между собою.

Согласно резолюции упомянутого с'езда, для установления более прочной и непосредственной связи советов между собою и с центром и для облегчения президиума местного исполкома от текущей административной работы, при губернских и уездных совдепах создаются отделы управления. Вместе с тем упраздняются и передают свои дела отделам управления все ранее образовавшиеся местные отделы и «комиссариаты» разных наименований (административный, гражданский, по внутренним делам, связи и т. п.), в компетенцию которых входят вопросы, подведомственные отделу управления.

К предметам ведения отделов управления относились: охрана общего революционного порядка, безопасности и прав рабочих и крестьянской бедноты, содействие всем другим отделам и пред-

---

[2]) Указанная выше статья „НКВД", стр. 58 и 59.

ставителям центральной власти в исполнении ими декретов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства и местных исполкомов, наблюдение за правильным исполнением указанных законов и распоряжений, подготовка и созыв местных с'ездов советов и наблюдение за правильностью выборов в советы, прием в гражданство иностранцев и заключения по заявлениям о выходе из Российского гражданства, регистрация местного паразитического элемента, буржуазии и люмпенпролетариата, дела о печати, розыск различных лиц, обнародование постановлений центральной и местной власти, учет личного состава местных органов, производство административных ревизий деятельности местных советов и разбор конфликтов на местах и проч. Заведывание и деятельность отдела управления устанавливались на тех же общих основах советского строительства, как и всех остальных отделов совдепа [3]).

Как основному административному аппарату на местах, отделам управления суждено было сыграть весьма крупную роль в советском строительстве. Уже с 1918 г. они работают над углублением советского управления в толщу крестьянской массы, добиваясь систематического и планомерного участия широких слоев деревенской бедноты в волостных и сельских органах. В условиях хозяйственной разрухи, связанной с гражданской войной, отделы управления выполняют сложную работу в области помощи комитетам по трудовой повинности, по проведению всякого рода трудмобилизаций. К этой задаче одно время приспосабливается весь аппарат отделов управления. Далее, на отделы управления ложится крупная работа, связанная с ликвидацией фронтов гражданской войны — реэвакуация беженцев, пленных и проч.

Новая экономическая политика возложила на отделы управления ряд новых ответственных задач в области административного надзора и воздействия. Свободная торговля потребовала ее регулирования, регистрации, борьбы с незаконной торговлей. Развитие гражданской самодеятельности в формах разного рода об'единений и проч. потребовало надзора за соблюдением гражданами установленных правил. Область издания обязательных постановлений, с усложнением общественной жизни, расширяется и, вместе с тем, умножается и усложняется работа отделов

---

[3]) Протоколы 1-го С'езда председателей губернских советов и заведывающих губернскими отделами управления. М. 1918, стр. 26—33, 53—55 и 75—77.

По истории отделов управления см. статью Н. Козырева „Очерк развития Отделов Управления" во Власти Советов за 1922 г. № 10, стр. 52—58.

управления по наложению на нарушителей упомянутых постановлений административных взысканий.

Функции отделов управления и их структура получают определенное оформление вместе с таковыми же и их центрального органа — в Положении о НКВД 1922 г. (С. У., № 33, ст. 386). Ведению отделов управления (губернских, уездных и волостных) [4]) подлежит административное управление губернией, уездом или волостью, наблюдение за проведением в жизнь всех постановлений административного характера и понуждение к их выполнению. Кроме административных функций, на отделах управления лежат и организационные функции в отношении нижестоящих исполкомов и советов: устройство органов местного управления и наблюдения за их деятельностью в качестве исполнительного аппарата президиума исполкома.

Соответственным образом и НКВД не только наблюдает за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера, понуждая к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами, но также наблюдает за организацией и деятельностью местных органов управления «в качестве исполнительного аппарата президиума ВЦИК».

Таким образом, отделы управления на местах и НКВД в центре пытаются закрепить за собою в отношении местных органов управления особо ответственную роль, простирающую их влияние далеко за пределы ведомства.

Сперва независимо от вновь образующихся отделов управления, а затем, вростая в них и их укрепляя, в первые же дни революции формируется другая коренная основа в аппарате советского административного управления — Рабоче-Крестьянская Милиция.

Учреждение милиции, как исполнительного органа государственной власти на местах, относится у нас к периоду февральской революции. Временное правительство, учитывая справедливую ненависть широких масс к полиции, а также озабочиваясь организацией «защиты» страны от революционных авангардов рабочих и крестьян, заменяет бывшую царскую полицию «милицией». Прежние специалисты-профессионалы полиции уступают место в милиции случайным неподготовленным элементам,

---

[4]) Отделы управления при волисполкомах были предусмотрены положением о волостных исполнительных комитетах 18 марта 1920 г. По новому положению о волисполкомах 26 января 1922 г. отделы при волостном исполнительном комитете уже не образуются.

которые в сущности должны выполнять прежние полицейские задачи, в направлении враждебном интересам широких пролетарских масс. После Октябрьской революции милиция временного правительства разделяет участь царской полиции.

Ныне существующая Рабоче-Крестьянская Милиция зародилась в октябре 1917 г. на фабриках и заводах, в гуще рабочих масс. Ее зародыш — рабочие вооруженные отряды, призванные, в первые дни существования Советской власти, для охраны внутреннего революционного поррядка и общественной безопасности.

28-го октября 1917 г. (С. У., № 1, ст. 15) нарком по внутренним делам А. И. Рыков подписывает постановление о том, что все советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию; рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении советов. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами.

Одно время места пытались разрешить вопрос о создании рабочей милиции введением соответствующей повинности и возложением милицейских обязанностей на Красную армию [5]).

Первый с'езд председателей губернских советов в своей резолюции об организации Рабоче-Крестьянской Милиции признает невозможным такое всеобщее вооружение всего населения в момент крайнего обострения классовой борьбы. Для поддержания революционного порядка необходим особый постоянный аппарат милиции. Организация этого аппарата ближайшим образом определяется постановлением (инструкцией) НКВД и НКЮ от 13—17 октября 1918 г. (С. У., № 75, ст. 813).

Согласно этой инструкции, советская рабоче-крестьянская милиция является исполнительным органом центральной власти на местах, состоящим в непосредственном ведении местных советов, и подчиняется общему руководству НКВД. При отделе управления каждого губисполкома учреждается, как подотдел, губернское управление милиции; в каждом уезде, с уездными и безуездными городами, посадами, местечками и селениями, находящимися в нем, организуется уездная милиция. Все губернские и более значительные по населенности города могут иметь, с особого на каждый отдельный случай разрешения НКВД, свою отдельную городскую организацию милиции.

В целях организационного привлечения граждан к несению обязанностей советской милиции на местах на основе до-

---

[5]) Протоколы 1-го С'езда председателей губернских советов, стр. 33 (доклад т. Дижбита о милиции).

добровольческой службы, а там, где это необходимо по местным условиям, и на основе повинности — могли быть образуемы из граждан советские отряды милиции, находящиеся в распоряжении отделов управления. При исполнении своих обязанностей эти отряды всецело подчиняются начальнику советской милиции. Служба в этих отрядах безвозмедная и лишь в исключительных случаях могла быть установлена плата за время, проведенное при исполнении специальных поручений.

Несмотря на сделанную указанной инструкцией попытку установить некоторое единообразие в организационной структуре милиции, фактически на протяжении почти всего периода «военного коммунизма» милиция на местах не обладала ни единством структурных форм, ни даже общностью выполняемых заданий; находясь в исключительном распоряжении местных советов, она не имела в государственном масштабе и единого направляющего начала.

В этот период, когда вся страна представляла сплошной военный лагерь, главной задачей милиции была активная и косвенная помощь Красной армии в ее героической борьбе, особенно по подавлению кулацких контр-революционных восстаний. Эта помощь Красной армии поглощала значительную часть сил и средств милиции. Посылались целые воинские части, сформированные исключительно из состава милиции, на внешние фронта; милиция самостоятельно вела боевые операции против банд внутри республики, обеспечивала тыл Красной армии вылавливанием распыляемых и рассасывающихся бандитов, боролась с военным и трудовым дезертирством.

Постановка перед милицией такого рода задач выдвинула на очередь вопрос о военизации милиции. Декретом СНК от 3 апреля 1919 г. (С. У., № 13, ст. 133) в милиции вводится обязательное обучение военному искусству и военная дисциплина; НКВД обязуется определенную часть милиции постоянно держать в действующей армии. Из милиции губерний, городов и уездов создаются милиционные полки, роты, взводы и отделения.

Коренная работа милиции по обеспечению в тылу Красной армии твердого внутреннего порядка протекала в исключительно тяжелых условиях полной необеспеченности милиции и отсутствия твердых правовых норм, блюстителем коих она должна была являться. В силу этих условий, милиция, уклоняясь в сторону чисто боевой военной работы, вынуждена была как бы отодвигать во вторую очередь выполнение своих прямых административно-исполнительных обязанностей.

В феврале 1919 г. (С. У., № 5, ст. 46 и 48) для охраны железнодорожного порядка и обеспечения безопасности на железных дорогах учреждается специальная железнодорожная милиция, в ведении НКВД. Вслед затем, для поддержания порядка и безопасности граждан на водных путях, а также в целях охраны водных путей и сооружений, судов, продовольственных грузов и проч., создается речная милиция (С. У. 1919, № 18, ст. 213). Для охраны фабрик и заводов организуется, как самостоятельная единица, промышленная милиция.

Организационные и функциональные достижения в постановке милиции к концу периода военного коммунизма подытоживаются в Положении о Рабоче-Крестьянской Милиции от 10 июня 1920 г. (С. У., № 79, ст. 371).

Указанным положением милиция определяется как находящийся в ведении НКВД и его органов на местах вооруженный исполнительный орган, которому присвоивается значение вооруженных частей особого назначения, со всеми вытекающими отсюда правами и обязанностями. В состав милиции входят: городская и уездная милиция, промышленная (фабрично-заводская, лесная, горно-промышленная и т. п.), железнодорожная, водная (речная, морская) и розыскная милиция. Положение 10-го июня возлагает на милицию поддержание порядка внутри страны, обеспечение сохранности имущества Республики, борьбу с бандитизмом и уголовной преступностью, так сильно развившейся на почве общего обнищания. СТО и СНК рядом последующих постановлений присоединяют к этим многочисленным обязанностям милиции охрану и сопровождение в пути продовольственных грузов (С. У. 1921 г., № 55, ст. 341), проведение продналоговой кампании и т. д.

По Положению 10 июня служба в милиции добровольная, но каждый поступивший в нее обязан прослужить не менее года. Снабжение милиции довольствием, а также специальное обеспечение семей милиционеров, производится в порядке, установленном для снабжения армии и обеспечения призванных в ее ряды. Расходы по содержанию милиции, которые раньше покрывались частью из госбюджета и частью из местных источников, теперь принимаются в полной мере на общегосударственные средства, по смете НКВД. Такого рода мероприятия существенно облегчали главному управлению милиции выполнение задач по руководству всей милицией Республики, по поднятию работоспособности и улучшению качественного состава милиции.

В условиях новой экономической политики возникает необ-

ходимость дальнейших переустройств и приспособлений в области милицейского аппарата. Значительное сокращение штатов милиции, идущее в связи с общим сжатием госаппарата, выдвигает на очередь вопрос о снятии с милиции обязанностей по охране багажа и грузов, складов и сооружений на железных дорогах и водных путях. Декретом ВЦИК и СТО от 9 декабря 1921 г. (С. У., № 79, ст. 683), указанные обязанности перелагаются на Наркомпуть и его местные органы. Железнодорожная и водная милиция упраздняются, с передачей их личного состава и имущества НКПС и ВЧК по принадлежности. На ВЧК возлагается поддержание внешнего порядка и спокойствия на станциях и пристанях [6]), а на Наркомпуть охрана багажа и грузов, складов и сооружений на железных дорогах и водных путях, с обязанностью создать для этой цели особый кадр вооруженной стражи.

При необходимости отказаться от зафиксированного Положением 10 июня об'единения всех видов милиции в одной общей организации, потребность в вооруженной охране разного рода предприятий и имуществ удовлетворяется устройством заинтересованными учреждениями и предприятиями, за свой счет, ведомственной охраны. К учреждениям и предприятиям, особенно нуждавшимся в такой охране, принадлежали, главным образом, крупные фабрики и заводы, рудники, прииски, крупные промыслы, порты, ярмарки, курорты и т. п. Соответственным образом создаются такие виды охраны, как горно-промышленная, промысловая, фабрично-заводская, портовая, ярмарочная, курортная.

Эти виды охраны становятся организацией ведомственной милиции, по мере того, как исполкомы начинают использовать их как ячейки наружной и уголовно-розыскной милиции на обслуживаемых охраной предприятиях и территориях. Существуя на началах договорного соглашения с заинтересованными предприятиями и ведомствами, которые берут на себя содержание вооруженной стражи, охрана при выполнении милицейских функций подчиняется соответствующим местным милицейским начальникам [7]).

---

[6]) С упразднением ВЧК охрана железнодорожных и водных путей сообщения возлагается на ГПУ и его местные органы (С. У. 1922, № 16, ст. 160).

[7]) В видах более тесной увязки ведомственной охраны с общей милицией ГПУ был разработан и в конце 1922 г. внесен в СНК проект положения оборганизации ведомственой ведомственной вооруженной охраны госучреждений и иму-

Декретом ВЦИК и СНК от 11 января 1923 г. (С. У., № 3, ст. 58) расходы по содержанию рабоче-крестьянской милиции передаются на местные денежные средства. Таким образом состояние милиции на местах ставится в зависимость от финансовой мощи исполкомов. Возможность руководящего воздействия со стороны центра на милицию мест несколько ослабляется. Сама организация центрального аппарата по руководству милицией претерпевает изменение: в связи с упрощением, сжатием всего аппарата НКВД, «Управление Милиции Республики» упраздняется; его функции переходят в отдел милиции при центральном административном управлении.

Несмотря, однако, на все затруднения, связанные с экономическим нажимом нэпа, милицейский аппарат продолжает улучшаться и крепнуть. Существенные недостатки по части подготовки и материального обеспечения, в свое время резко подчеркнутые в официальном отчете управления милиции Республики 1921 г. [8]), могут считаться ныне, в значительной мере, изжитыми. Произведенный, по декрету ВЦИК от 23 ноября 1922 г. (С. У. № 78, ст. 982), в масштабе РСФСР и договорных советских республик, пересмотр личного состава милиции дал возможность повсеместно из'ять из милиции элемент непригодный по своему классовому или служебному облику для работы в рядах милиции. Создана и расширяется сеть специальных школ по подготовке младшего и среднего милицейского

щества. По этому проекту, существующая на местах разных видов ведомственная охрана, за исключением лесной стражи, железнодорожной охраны и вольнонаемной охраны военного ведомства, могла, по ходатайству о том заинтересованных ведомств и предприятий, заменяться особой „ведомственной милицией": под этим наименованием разумелись добавочные штаты милиции, содержимые за счет обслуживаемых ею ведомств и предприятий на договорных началах, определяющих отпускаемые на эту надобность средства и потребное количество милиционеров. В случае нежелания отдельных ведомств и предприятий содержать ведомственную милицию, им предоставляется право, по получении на то надлежащего разрешения ОГПУ, учреждать у себя самостоятельную вооруженную охрану, но в таком случае органы общей милиции не несут никакой ответственности за деятельность этой охраны и не имеют никакого отношения к снабжению ее вооружением и удовлетворению других ее потребностей (О ведомственной милиции см. статью Д. Скалова в журнале „Раб. Кр. Милиция", 1923 г., № 12, стр. 14—16).

Проект ведомственной милиции, осложненный в последнее время моментами союзного значения, пока законодательного утверждения не получил. Но „принципы организации ведомственной милиции" предложены к руководству местам в форме циркуляра НКВД от 23 мая 1924 г., за № 217 (Бюлл. НКВД, № 19).

[8]) Милиция в 1921 г. (Два отчета о работе Управления). Изд. Упр. Мил. Респ. (на правах рукописи). М. 1922.

состава. Принимаются меры к улучшению быта милицейских работников [9]).

Не теряя своей боевой готовности, милиция приспособляется к занявшей главное место в ее деятельности административной работе. Эта работа потребовала от милиции довольно основательного знания действующего советского законодательства. В целях фиксации обязанностей, прав и порядка деятельности милиции в 1923 г. был выработан Устав Милиции, а на основе правил этого Устава ряд отдельных инструкций для постового милиционера и участкового надзирателя и для волостного милиционера [10]).

Изучив возникновение и развитие отделов управления и милиции, образующих основу нашего административного аппарата, переходим к начертанию общей схемы его построения.

Центральным органом административного аппарата РСФСР в настоящее время является центральное административное управление (ЦАУ) НКВД, заменившее в 1923 г. организационно-административное управление, которому в первоначальной организации НКВД исторически предшествовал отдел местного управления. От бывшего адморгуправления ЦАУ отличается выделением из круга его ведения в особое организационное управление функций по наблюдению за правильностью производства перевыборов в местные советы и их исполкомы и созывами с'ездов советов.

На ЦАУ возлагается наблюдение за исполнением постановлений центральной и местной власти административного характера, принятие мер к их выполнению и руководство в этом направлении деятельностью органов НКВД. ЦАУ подготовляет и представляет на утверждение наркома уставы обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и руководит наблюдением за законностью их деятельности, согласно существующих узаконений. На ЦАУ лежит регулирование проведения в жизнь законов об отделении церкви от государства в части, касающейся административных распоряжений и мероприятий,

---

[9]) В 1923 г. милиция, как коллектив служащих, вступила в профсоюз совработников. Это вступление милиции в профсоюз встречало известное препятствие в некотором несовпадении требований милицейской службы с правилами Кодекса Законов о Труде. В настоящее время достигнуто предварительное согласование с ЦК совработников намеченных для строевого состава милиции исключений из Кодекса Законов о Труде (Ш., Работа милиции и Кодекс Законов о Труде. Раб. Кр. Мил. 1924, № 3—4, стр. 10—12).

[10]) Устав Милиции пока не получил еще своего утверждения; что же касается упомянутых инструкций, то они все уже вступили в действие. О содержании Устава Милиции см. П. Зайцев, Устав Милиции. Раб. Кр. Мил. 1924, № 3—4, стр. 6—10.

как-то: утверждение и регистрация уставов религиозных обществ и наблюдение за их выполнением, сдача в пользование группам верующих церковного имущества и т. п. ЦАУ руководит проведением в жизнь законов, регулирующих правовое положение иностранцев, а также регистрацией актов гражданского состояния.

Кроме того, по линии милиции и уголовного розыска ЦАУ разрабатывает и проводит в жизнь мероприятия по организации, службе и обучению милиции и руководит уголовно-розыскным делом.

Во главе ЦАУ стоит начальник, являющийся в то же время начальником милиции Республики. ЦАУ разделяется на три функциональных отдела: административный, милиции и уголовного розыска.

Предметом ведения адмотдела, кроме административных функций, указанных в общей компетенции ЦАУ, является надзор за правильностью издания губ и уисполкомами обязательных постановлений и правильным определением санкций за их нарушение; подготовка к внесению в законодательные учреждения представлений о введении в отдельных местностях чрезвычайных мер охраны революционного порядка; регулирование вопросов выезда за границу и в'езда в РСФСР; ведение вопросами репатриации бывших военнопленных, беженцев и интернированных лиц; руководство ведением подворно-посемейных списков; наблюдение за исполнением правил, относящихся к регулированию частной торговли.

На отделы милиции и угрозыска ложатся, по принадлежности, организация работы милиции, ее службы и обучения, и руководство розыскным делом.

При ЦАУ организован особый аппарат инспекции, через который ЦАУ осуществляет инспектирование и инструктирование местных административных органов НКВД [11]).

---

[11]) Положение об НКВД 1922 г. фактически может считаться уже аннулированным описанной организацией, хотя новое положение о наркомате еще не получило пока своего законодательного оформления.

В связи с реорганизацией НКВД ведется усиленная дискуссия о разложении НКВД на составные части и ликвидации его, как особого наркомата. (П. Зайцев, Организационная путаница в вопросе о НКВД, и Кадин, Советское строительство и вопрос о НКВД. Власть Советов, 1924, № 2, стр. 62—77).

Как и министерства внутренних дел в буржуазных странах, НКВД состоит из разнородных частей: кроме организационного и административного управления, в его состав входят главное управление коммунального хозяйства и главное управление местами заключения.

Переходим к структуре административного аппарата РСФСР на местах.

Упрощение советского аппарата, осуществленное сперва в уездном, а затем в губернском масштабе 2-ой и 3-ей сессией ВЦИК X созыва, вело как в уезде, так и в губернии одинаково к укреплению роли президиума исполкома: в непосредственное ведение президиума исполкомов были переданы функции отделов управления по организации нижестоящих советов и их исполкомов, по руководству их деятельностью, а также по инструктированию и согласованию работы отделов исполкома.

Отделы управления, утратившие таким образом характерные для них исторически организационные функции, упраздняются. Их административно-исполнительные функции в губерниях передаются вновь организуемым губернским административным отделам губисполкома, а в уездах сосредотачиваются в управлениях милиции [12]).

По инструкции ВЦИК о передаче из упраздненных отделов управления административно-исполнительных функций административным отделам от 5 декабря 1923 г. (С. У. 1924, № 1, ст. 1), организация нижестоящих исполкомов и советов, наблюдение за их деятельностью, административное управление губернией, уездом и волостью и наблюдение за проведением в жизнь местными органами постановлений центральной власти и ее местных органов переходит от губотделов управления к президиуму губисполкомов.

Сторонники расформирования НКВД базируются на возможности упразднить оргуправление, которое, с усилением организационного аппарата ВЦИК, делается в известной степени конкурирующим с ним органом, передать коммунальное хозяйство в ВСНХ или Госплан, поскольку центр должен только планировать это хозяйство, а места заключения (а также ЗАГС) передать в Наркомюст.

Остающееся, по расформировании НКВД, ЦАУ, преобразованное на началах передачи его административных функций милиции, соединяется в один аппарат с ОГПУ.

Этот аппарат, об'единяющий функции политического наблюдения, милиции и уголовного розыска, со стороны своей структуры несколько напоминает (хотя сходство, разумеется, весьма отдаленное) министерство полиции. Попытки образования такого министерства, как показывает история, пока всегда оканчивались неудачей: во Франции министерство полиции учреждалось неоднократно в период с 1796 по 1853 г., в России просуществовало с 1811 по 1819 г.

Гораздо большего внимания заслуживает опыт Норвегии и Швейцарии, где заведывание полицией возложено на министерство юстиции.

[12]) Постановление 2-й сессии ВЦИК X созыва об упрощении аппарата уисполкомов от 7 июля 1923 г. (С. У. № 66, ст. 634) и постановление 3-й сессии ВЦИК X созыва об упрощении аппарата губисполкомов от 3 ноября 1923 г. (С. У., № 103— 104, ст. 1026).

К административным отделам переходят следующие функции: возлагаемое на милицию наблюдение за проведением в жизнь постановлений административного характера, побуждение к их выполнению и возбуждение в соответствующих случаях судебного преследования; возлагаемое на милицию содействие всем органам центральной и местной власти в проведении в жизнь их постановлений, наблюдение за исполнением милицией распоряжений и постановлений административного характера центральной и местной власти; производство поручаемых соответствующими органами власти расследований и дознаний; функции по приему иностранцев в гражданство и выходу из гражданства; функции по церковным делам, выдача удостоверений личности и т. д.

Входившее в состав губернского отдела управления, губернское управление милиции включается в состав административного отдела; начальник адмотдела совмещает одновременно и должность начальника милиции (в отдельных случаях, по постановлению губисполкома, эти должности могут быть разделены) [13]).

Что касается уездного административного аппарата, то, с передачей административно-исполнительных функций бывших уездных отделов управления уездным управлениям милиции, этот аппарат пока ближайшего оформления не получил. Во всяком случае, накапливаемый местный опыт должен показать, какая база в организации административного аппарата должна быть признана более целесообразной и жизненной: узкая база, когда все административно-исполнительные функции возлагаются на управление милиции, либо более широкая база, когда для выполнения этих функций создается адмотдел, в который управление милиции входит лишь как одна из составных частей [14]).

---

[13]) 11 августа 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР издано Положение об административном отделе губернских и областных исполкомов, подробно определяющее задачи, функции и структуру адмотделов (см. добавление).

[14]) Последовательное проведение того типа организации административно-исполнительных функций, который применен 2-й сессией ВЦИК X созыва к уездному аппарату, должно было бы повести к замене губернского адмотдела губмилицией и ЦАУ НКВД—управлением милиции Республики.

Напротив, при последовательном проведении принципа организации, примененного 3-й сессией ВЦИК к губернскому аппарату, надлежит и в уезде образовать адмотдел, в состав которого войдет и уездное управление милиции.

На совещании наркомов внутренних дел, в июне 1924 г., была принята резолюция об именовании уездного административного аппарата „уездным административным отделом", как это уже и сделано в некоторых губерниях.

Согласно Положения о НКВД 1922 г. уездное управление милиции является, вместе с тем, и городским управлением милиции. Но все губернские города и города с населением свыше 50.000 имеют свою отдельную городскую милицию. Города с населением менее 50.000 могут иметь свою отдельную милицию с разрешения на то НКВД.

Города в милицейском отношении могут делиться на отделения с начальниками отделения милиции во главе; последним подчинены участковые надзиратели, надзору и охране коих поручены определенные участки города или поселения городского типа, и постовые милиционеры.

В волости заведывание делами управления возлагается на председателя волисполкома: он проводит в жизнь все постановления вышестоящих исполкомов в области управления; на нем лежит охрана революционного порядка в пределах волости, предупреждение и борьба с контр-революционными выступлениями и уголовными преступлениями; борьба с незаконной торговлей, выдача разрешений на производство торговли и принятие мер к взысканию установленных налогов.

В селениях выполнение всех постановлений вышестоящих исполкомов, содействие представителям власти в выполнении возложенных на них задач и принятие всех мер к охране порядка является обязанностью сельского совета.

В милицейском отношении уезд делится на районы, с начальником милиции района во главе. Старшим должностным лицом милиции в волости является волостной милиционер. Волостной милиционер осуществляет возложенные на него обязанности лично или через младших милиционеров и сельских исполнителей.

Институт сельских исполнителей введен декретом ВЦИК и СНК от 27 марта 1924 г. (С. У. № 28, ст. 266). Сельские исполнители состоят при сельских советах и исполняют поручения сельской власти по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан, по благоустройству и по развитию общественной самодеятельности; они исполняют законные приказы о задержании граждан, охраняют и конвоируют задержанных и, вообще, наблюдают за соблюдением порядка, установленного советскими законами и постановлениями.

Сельские исполнители назначаются сельскими советами в каждом селении в порядке очереди всех обладающих избирательными правами граждан, в возрасте от 20 до 50 лет для мужчин и от 25 до 45 для женщин, из числа постоянных жителей селения. Назначение производится на срок до двух месяцев. Коли-

чество сельских исполнителей определяется волисполкомом по каждому селению, однако, не более одного исполнителя на двадцать пять хозяйств [15]). Сельские исполнители подчиняются сельскому совету данной местности. Им ведется особый учет начальником милиции района. При выполнении возложенных на них обязанностей они несут ответственность, как должностные лица.

§ 3. Административное районирование.

План электрификации, положенный в основу технической реконструкции всего нашего народного хозяйства, в своем последовательном осуществлении связан с таким экономическим районированием страны, которое должно обеспечивать наибольший под'ем ее производительных сил.

С экономическим районированием, построенным на учете перспектив развития народного хозяйства, тесно связывается административное районирование страны. Старое административное деление на губернии, уезды и волости, в основе которого лежало чисто бюрократическое задание — разбить страну, ради удобств полицейского властвования, на равновеликие по числу жителей части, начинает заменяться делением на области, округа и районы, размежеванные в соответствии с условиями и требованиями хозяйственного развития соответствующих территорий, а также и с учетом их национального состава.

Практическая разработка нового административно-хозяйственного деления была в декабре 1919 г. постановлением VII-го всероссийского с'езда советов поручена ВЦИК, который в феврале 1920 г. организует с этою целью специальную административную комиссию с возложением на нее задач как общей разработки принципов нового районирования республики, так и образования отдельных административно-хозяйственных единиц.

По докладу административной комисси ВЦИК утверждает следующие основные положения по районированию.

Новое районирование должно быть приспособлено к условиям переходного периода, в соответствии с наметившимися, но еще

---

[15]) Граждане, которые не могут назначаться сельскими исполнителями, как лишенные избирательных прав по пунктам от „а“ до „д“ ст. 65 Конституции РСФСР, облагаются особым сбором, устанавливаемым губисполкомами и поступающими в доход сельсовета для покрытия расходов по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности или по благоустройству селения.

не получившими полного оформления, хозяйственными районами. Новое административное деление надлежит производить на основе: сосредоточения промышленности и технических культур, тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам, направления и характера путей сообщения, численности и национального состава населения. Основным ядром новых районов должны быть пролетарские центры; окружающая их территория должна обеспечивать нормальное развитие главнейших отраслей промышленности данного района [1]).

Октябрьская революция в отношении старых административно-территориальных единиц выразилась стремительным стихийным движением к перекройке этих единиц на всем протяжении советских республик; при этом наибольшую ломку испытали волостные границы в связи с чрезвычайным дроблением волостей.

Это дробление волостных территорий, приведшее к значительному сокращению среднего размера волости, превратило волость к моменту фактического осуществления местного бюджета в такую маломощную единицу, которой не под силу уже было справиться с вопросами организации местного бюджета и местного хозяйства. Вместе с тем, неизбежно выдвинулся вопрос о невозможности управления многочисленными раздробленными волостями из уездного центра, а также и вопрос о невозможности насыщения большого количества волостей в современных условиях достаточным количеством работников, могущих справиться с работой на ответственных выборных постах и на технических должностях.

Таким образом, к принципиальным соображениям о необходимости районирования присоединяются чисто практические потребности, вызывающие необходимость в укрупнении волостей. Под знаком этого стремления к укрупнению волостей, каковое должно устранить указанные недостатки раздробленной волости, проходят 1922 и 1923 годы [2]).

Наиболее полное завершение этот процесс укрупнения волостей получает в переходе от современной волости к району, в смысле такой административно-хозяйственной единицы, которая должна обнять территорию, равную приблизительно $^1/_3$ или $^1/_4$

---

[1]) М. Владимирский. Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов. Доклад на 2-й сессии ВЦИК восьмого созыва. М. 1920.

[2]) А. Белобородов, Вопросы организации волости (Советская Волость, 1923, № 1, стр. 8).

теперешнего уезда. Районное деление составляется на основе тяготения населения к определенным промышленно-распределительным пунктам, — т.-е. к существовавшим ранее или образовавшимся после октябрьской революции местам сдачи продуктов сельского хозяйства и пунктам товарообмена и распределения. В образовании этих пунктов огромную, если не главную, роль имеет движение и концентрация хлебных потоков в определенных пунктах губернии. Эти центры хлебных потоков, мелкие экономические центры, к которым тяготеет крестьянское население, становятся центрами районов, а пространство тяготения к этим центрам определяет и самые границы района.

Живое экономическое об'единение районов по моментам сосредоточения промышленности и технических культур в связи с направлением и характером путей сообщения и в соотношении с национальным составом населения образует более широкую единицу — округ, по своей величине значительно превышающий уезд. На учреждения округа ложится непосредственное осуществление тех административно-хозяйственных функций, для выполнения которых требуются квалифицированные технические силы или значительные финансовые средства и с которыми, следовательно, учреждения района не могут справиться.

Экономическим об'единением округов является область: это наиболее крупное экономическое деление, основанное на учете природных богатств и всех, как осуществившихся, так и потенциальных, возможностей хозяйственного развития целого края [3]).

Положительные стороны районирования, проводимого на указанных началах, очевидны. Вместо старых делений и центров, связанных с бывшими дворянскими гнездами и бюрократическими плацдармами присутственных мест и начальства, новое административное районирование, учитывая живую динамику хозяйственной жизни страны, дает единицы и центры, отвечающие насущным потребностям населения, его тяготению к базарному селу, к пристани, к станции железной дороги, его сосредоточению вокруг фабрики или завода и т. п. Вместе с тем, районирование приближает к населению бывший уездный административный

---

[3]) К. Егоров, Административное деление РСФСР в применении к экономическому районированию. Вып. I. М. 1922 (то же во „Власти Советов", 1922, № 3, стр. 25—37); его же, Районирование СССР (Вопросы Сов. Хоз. и Упр. 1924, № 1, стр. 59 — 70). А. Колесников, Административное деление территории РСФСР (Власть Советов, 1922, № 11—12, стр. 11—15). См. также: „Экономическое районирование России". Доклад Госплана 3-й сессии ВЦИК. Изд. ВЦИК. М. 1922.

центр, заменяя его мелко-районным центром. Наконец, районирование дает возможность существенно сократить и улучшить на местах госаппарат: прежнее четырехчленное строение системы местных учреждений (областных, губернских, уездных и волостных) заменяется трехчленным делением на области, округа и районы.

Не следует, впрочем, упускать из виду и некоторой теневой стороны в районировании.

По статистическим данным, приведенным в докладе К. Егорова 5-му всероссийскому с'езду заведующих отделами управления в феврале 1922 г., на территории бывшей Российской империи, исключая земли, отошедшие к государствам, граничащим с нами на Западе, Закавказье и пространство бывшей Дальне-Восточной Республики, было: 64 губернии и области, в них — 567 уездов с 10.622 волостями. К 1922 г. на этой же территории имелось 93 губернии и области, в них 701 уезд с 15.064 волостями.

Путем районирования предполагается снизить цифры административных делений до 21 области, 140 округов и 3.013 районов [4]).

С укрупнением 15 тысяч советских волостей (или 10 тысяч волостей дореволюционного времени) в 3 тысячи районов, районный центр должен удалиться от крестьянина в 5 раз по сравнению с советским волостным центром или более, чем в 3 раза по сравнению с волостным центром до революции. «Крайне важно отметить, — пишет А. Белобородов, что укрупнение с большими волостными радиусами бьет более всего маломощные слои населения. Зажиточному крестьянину проехать на своей сытой лошади лишних 15—25 верст — сущие пустяки. Для бедняка это уже неизмеримо дороже и труднее, особенно, когда посещение волисполкома приходится совершать в порядке пешего хождения» [5]).

При таких условиях, «укрупнение волостей необходимо производить с величайшей осторожностью и с полным учетом интересов широких масс крестьянского населения» (постановление XII-го с'езда РКП).

Для того, чтобы парализовать вредные стороны удаления от крестьян волостного центра в район, необходимо — укрепле-

---

[4]) К. Егоров, Административное деление РСФСР (Власть Советов, 1922, № 3, стр. 28 и 33).

[5]) А. Белобородов, К итогам укрепления волостей. Сов. Вол. 1923. № 2, стр. 5—6.

ние сельских советов и передача им простейших функций волисполкомов (по регистрации актов гражданского состояния и т. п.) [6]).

Опыт административно-экономического районирования в РСФСР наиболее законченно и широко применяется в настоящее время районированием на вышеуказанных началах Уральской области. Вместо губерний, уездов и волостей в Уральской области проводится деление на округа и районы. Опыт Урала, в случае удачи, должен явиться прообразом для построения всех других областей и для соответствующей перестройки местных советских аппаратов [7]).

Согласно положения об Уральской области, утвержденного 3-й сессией ВЦИК X-го созыва 3 ноября 1923 г. (С.У. № 103—104, ст. 1028), высшими органами власти на территории Уральской области являются областной, окружной и районный с'езды советов, их исполкомы и президиумы последних.

Положение об Уральской области подробно определяет функции исполкомов в деле управления и охраны революционного порядка. Все исполкомы, до районного включительно, наделены административными правами: правом издания обязательных постановлений в пределах своей территории и наложения административных взысканий, согласно существующих законоположений [8]).

---

[6]) Резко отрицательное отношение к районированию выразил И в. М е н и ц к и й в статье „Нужно ли районирование“ (Власть Советов, 1923, № 3, стр. 58—61).

[7]) Декретом ВЦИК от 13 февраля 1924 г. (С. У. № 23, ст. 227) признано необходимым проведение в течение 1924 г. районирования Юго-Востока, начиная с организации районов и ликвидации уездов. При выработке положения об административном устройстве советского аппарата на Юго-Востоке должны быть установлены формы взаимоотношений областного исполкома с автономными национальными об'единениями.

В целях недопущения неланомерной перекройки административной карты, декретом ВЦИК от 9 мая 1923 г. (С. У. № 41, ст. 448) воспрещено без разрешения президиума ВЦИК производить изменения административно-территориальных границ автономных республик, областей, губерний, уездов и волостей, образовывать новые административные единицы и переименовывать населенные пункты.

Порядок передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую, определяется специальной инструкцией, по декрету ВЦИК и СНК от 8 октября 1923 г. (С. У. № 80, ст. 774).

[8]) Райисполкомы пользуются правом издания обязательных постановлений „в пределах, устанавливаемых законом“: здесь имеется в виду издание специальных норм, которые должны определить размеры административных прав райисполкома (ср. стр. 89 стенограф. отчета 3-й сессии ВЦИК X созыва (изд. ВЦИК, М. 1924).

В деле управления и охраны революционного порядка предметы ведения областного и окружного исполкомов, одного в областном и другого в окружном масштабе, в общем, одинаковы. Для предупреждения и борьбы с контр-революционными выступлениями, бандитизмом, контрабандой и уголовными преступлениями означенные исполкомы действуют всеми способами, имеющимися в их распоряжении, прибегая в необходимых случаях к содействию милиции и частей войск, расположенных в пределах области, согласно существующих на этот предмет законоположений. Они предают суду и производят в законном порядке через соответствующие органы обыски, выемки, аресты; наблюдают за содержанием под стражей. Они возбуждают ходатайства о высылке лиц в административном порядке и осуществляют надзор за высланными в административном порядке. На их обязанности лежит принятие всех мер для охраны железнодорожных и водных путей сообщения и учреждений государственной важности.

Областной и окружной исполкомы возбуждают ходатайства об об'явлении и снятии военного и исключительного положения и принимают все меры, предоставленные законом губисполкомам в местностях, об'явленных на военном или исключительном положении. В исключительных случаях, при невозможности немедленно снестись с центром, областной исполком (но не окружной, которому в этом праве в отношении округа определенно отказано) об'являет область или ее часть состоящей на военном или исключительном положении, с доведением о том до сведения президиума ВЦИК и СНК РСФСР в установленном порядке. И областной и окружной исполкомы осуществляют мероприятия, необходимые для скорейшего устранения обстоятельств, вызвавших об'явление данной местности на военном или исключительном положении.

Областной и окружной исполкомы разрешают в установленном законом порядке областные либо окружные с'езды, разрешают к деятельности и наблюдают за обществами и их об'единениями — союзами, за печатными изданиями, публичными собраниями и зрелищами. Они наблюдают за проведением декрета об отделении церкви от государства и организуют борьбу с эксплоатацией населения на почве невежества и суеверия.

Они организуют борьбу со стихийными бедствиями.

Они принимают и направляют, согласно существующих узаконений, ходатайства о принятии в гражданство, а также о выезде за границу.

Аппарат по делам административного управления в областном и окружном исполкомах строится одинаково в виде административного отдела.

На районные исполкомы в области управления и охраны революционного порядка по Положению об Уральской области возлагается: предупреждение и борьба с контр-революционными выступлениями и уголовными преступлениями, производство в пределах района административных расследований и дознаний, согласно существующих положений, а также об'явление и раз'яснение сельским советам и населению декретов и распоряжений правительства. На райисполкомах лежит руководство регистрацией актов гражданского состояния в районе, учет населения, регистрация переселенцев, а также регистрация лиц, лишенных избирательных и других гражданских прав, и иностранных подданных. Райисполком осуществляет надзор за соблюдением установленных правил об обществах, союзах, собраниях, публичных зрелищах и о печати; он проводит в жизнь и наблюдает за выполнением декрета об отделении церкви от государства. Он осуществляет надзор за соблюдением правил о торговле; организует меры борьбы со всякого рода притонами и с азартными играми. На него возлагается охрана путей сообщения, телеграфной и телефонной сети. На нем лежит в пределах района организация и проведение общественной борьбы со стихийными бедствиями.

При районном исполкоме отделов не образуется. Административным делом в районе (также, как и военным) непосредственно ведает председатель районного исполкома [9]).

Произведенное во многих местностях РСФСР укрупнение волостей привело к упразднению в этих местах районных управлений уездной милиции и к замене их реформированной волостной милицией. Милицейский район, почти совпадающий с территорией укрупненной волости и органически не связанный ни с уездными, ни с волостными исполкомами, оказался при укрупнении волостей излишней передаточной инстанцией между начальником милиции уезда и милицейским аппаратом укрупненной волости. Благодаря упразднению милицейского района удавалось за его счет значительно усилить волостной милицейский аппарат, поставив во главе его начальника волостной милиции. При тесной связи с волисполкомом реформированная волостная милиция получала возможность значительно развить и углубить свою работу

[9]) Положение об Уральской области, ст.ст. 15 „в“, 47 „е“, 48, 61, 82 „г“, 83, 91, 110 „в“, 111 и 121.

по охране революционного порядка, безопасности и благоустройства в волости.

Согласно Положения о начальнике волостной милиции укрупненных волостей от 14 ноября 1923 г. [10]), начальник милиции волости назначается на должность начальником милиции уезда, по предварительном согласовании кандидатуры с волисполкомом. Начальник милиции волости подчиняется во всех отношениях начальнику милиции уезда, а в отношении выполнения административно-исполнительных функций, сверх того, председателю волисполкома. Начальнику милиции волости непосредственно подчиняются волостные милиционеры, а также сельские исполнители.

§ 4. Советская государственная служба.

Положение советских служащих коренным образом отличается от положения чиновничества в буржуазных государствах и в дореволюционной России. Чтобы обеспечить себе в лице чиновничества покорных выразителей и исполнителей своей классовой воли, там командующие верхи создавали для своей чиновной бюрократии специальный статут, — особое привилегированное положение, которое отделяло чиновников не только от рабочего класса, но и вообще от широких масс населения. Здесь госслужащие — отряд единой армии общественно-полезного труда. Отбросив прочь привилегии всякого рода, Рабоче-Крестьянская власть наделяет госслужащих всеми правами и всеми гарантиями лиц, работающих по найму. Не какой-либо специальный статут, но Кодекс Законов о Труде определяет положение госслужащих, наравне со всеми наемными рабочими.

Но то обстоятельство, что госслужащие осуществляют задачи государственного управления, придает некоторые особенности и своеобразие положению, обязанностям и правам госслужащих, по сравнению с положением, правами и обязанностями, хотя бы, промышленных рабочих. Это своеобразие и особенности положения госслужащих вызывают необходимость в особых правилах, определяющих эти специфические стороны положения госслужащих. Упомянутые правила представляют собою в большинстве случаев не что иное, как развитие и дополнение положе-

---

[10]) Положение об'явлено в приказе ЦАУ по милиции № 87 (Раб. Кр. Милиция 1923, № 12).

ний Кодекса Законов о Труде, и лишь в редких случаях — некоторое отступление от них [1]).

Специальные правила, относящиеся к советской государственной службе, касаются вообще служащих «в государственных учреждениях и предприятиях» [2]). Таким образом, они распространяются на всех лиц, работающих во всех государственных учреждениях, как в центре, так и на местах, как состоящих на госбюджете, так и переведенных на хозяйственный расчет, как на служащих, зачисленных в штаты, так и внештатных, поскольку для тех или других учреждений и лиц не установлено особых положений или из'ятий [3]).

Декретом 10 ноября 1917 г. об уничтожении сословий и гражданских чинов (С. У. № 3, ст. 31) всякие наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) были уничтожены. Вместе с чинами у нас отпали и старые ранги должностей, которые благодаря переживанию петровской табели о рангах 1722 г. продолжали сохранять известное соотношение с чинами [4]).

Общего классификатора должностей в советском праве пока не установилось. Разбивка должностей меняется по ведомствам, но эти ведомственные различия в некоторой степени выравниваются вследствие того, что оклады содержания назначаются применительно к общей тарифной сетке [5]).

---

[1]) До настоящего времени эти специальные правила о советской государственной службе остаются разрозненными, не об'единенными в какой-либо общий законодательный акт. Проекты положения о советской государственной службе, в которых частью кодифицируется действующее законодательство, частью же выявляются глубже специфические стороны госслужбы, выработаны Наркомтрудом и НКРКИ Союза ССР, но законодательного оформления пока не получили.

[2]) Ср. временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях от 21 декабря 1922 г. (С. У. 1923, № 1, ст. 8).

[3]) Такого рода особые положения установлены по службе военной, ГПУ и милиции (правила о прохождении службы в милиции еще не получили окончательного оформления).

Правила о государственной службе не распространяются на лиц, занимающих выборные должности, и на лиц, временно выполняющих обязанности государственного характера (напр., народные заседатели).

[4]) Декретом об уравнении всех военно-служащих в правах были упразднены все чины и звания в армии (С. У. 1917 № 9, ст. 139), а декретом о демократизации флота и все названия чинов флота (С. У. 1918, № 15, ст. 217). Таким образом, петровская табель о рангах, представлявшая собою три взаимно согласованных иерархических системы должностей — гражданских, военных и морских, просуществовав без малого два столетия, была отброшена прочь вихрем октябрьской революции.

[5]) Практически представляло и ныне получило особое значение, в связи с подсудностью ответственных должностных лиц центральных учреждений глав-

Возросший за период военного коммунизма до чрезвычайных размеров личный состав сотрудников госучреждений, с переходом к новой экономической политике, при необходимости для государства ввести свой аппарат в границы жесткого бюджета, подвергается систематическому сокращению [6]).

Внешним толчком к этому процессу сокращений был опыт введения коллективной оплаты труда служащих в советских учреждениях по декрету СНК от 12 июля 1921 г. (С. У. № 55, ст. 336); по требованию означенного декрета, при введении коллективного снабжения обязательно сокращается личный состав учреждения, при чем нормальным размером сокращения является уменьшение числа сотрудников на 50% по сравнению с наличным составом на 1-е июня 1921 г. Временная комиссия по проведению в жизнь фактического сокращения, образованная при НКТ в апреле того же года, преобразуется в связи с декретом о коллективной оплате в (центральную) штатную комиссию при НКТ, на каковую возлагается разработка твердых штатов всех центральных учреждений РСФСР и типовых штатов местных учреждений (С. У., 1921 г., № 68, ст. 534). Разработанные упо-

---

ному дисциплинарному суду, деление должностей в советских учреждениях на ответственные и технические.

Декрет 18 октября 1918 г. (С. У. № 75, ст. 815) к числу ответственных должностей относил заведующих отделами, отделениями, подотделами и их помощников, управляющих делами, секретарей отделов, инструкторов, а сверх того и вообще „ответственных лиц со специальными знаниями". Ответственные должности могли заниматься не через посредство бирж труда, а путем выбора рабочими организациями или приглашения ответственными руководителями учреждений. Впоследствии, круг такого рода должностей был уточнен, согласно раз'яснению НКТ и ВЦСПС ст. 9 Кодекса Законов о Труде, изд. 1922 г., подробным перечнем: а) административно-ответственных должностей (руководители учреждений и предприятий и проч.), б) специалистов (юрисконсульты и их помощники, консультанты по специальным вопросам, научные работники, имеющие свои специальные труды, или приглашаемые для специальных научных заданий и т. д.), в) должностей, связанных с хранением, сопровождением имущества и ценностей, материальной ответственностью и личным доверием, и г) должностей, требующих политического доверия (все сотрудники функциональных аппаратов ВЦИК, СНК, СТО, НКЮ, ГПУ, Наркомвоена, НКИД (включая и местные органы упомянутых наркоматов и управления), а также сотрудники губисполкомов (С. У. 1923, № 13, ст. 171).

[6]) О степени разбухания советских аппаратов можно судить по следующему факту, установленному обследованием центральной штатной комиссии при НКТ в конце 1922 г.: по центральным учреждениям только по 13 ведомствам было обнаружено 1.921 подразделение различных наименований (управление, отделы подотделы и т. п.), тогда как во всех министерствах дореволюционной России было всего лишь 478 организационных подразделения (А. Бахутов, Сокращение штатов по госбюджетным учреждениям. Известия ВЦИК, 1924, № 84).

мянутой комиссией штаты вносятся Наркомтрудом через СНК на утверждение ВЦИК [7]).

В работе штатной комиссии следует различать два периода: первый, продолжавшийся до конца 1922 г. и характеризовавшийся, как период механического сокращения штатов и наличного состава сотрудников учреждений, проводимого по указаниям штатной комиссии, и второй — период планомерного проведения сокращения штатов, связанного с реорганизацией аппаратов ведомств и проводимого при ближайшем участии самих ведомств. Второй из указанных периодов открывается совнаркомовским предложением от 28 сентября 1922 г. наркоматам и центральным учреждениям о пересмотре, совместно с центральной штатной комиссей при НКТ, существующей структуры, функций и штатов, как их самих, так и всех подведомственных им органов, с целью упрощения своих аппаратов [8]).

В течение 1923 г. почти по всем ведомствам была произведена реконструкция их аппаратов, в смысле их сжатия и упроще-

---

[7]) Первоначально по декрету 29 сентября 1921 г. об образовании штатной комиссии все предположения этой комиссии по нормированию штатов шли на утверждение СНК. Порядок установления штатов был затем видоизменен декретом ВЦИК и СНК от 14 июля 1922 г. (С. У., № 45, ст. 551), коим на штатную комиссию была возложена разработка твердых (основных, дополнительных, временных) штатов всех государственных учреждений и предприятий как центральных, так и местных, в том числе и переведенных на начала хозяйственного расчета. По декрету ВЦИК от 1 июня 1922 г. (С. У., № 30, ст. 451), все количественные нормы, установленные президиумом ВЦИК для штатов всех центральных и местных органов всех ведомств, являются предельными и не могут быть увеличены без особого постановления президиума ВЦИК, за исключением случаев, специально оговоренных его постановлениями.

23 августа 1922 г. ВЦИК признал необходимым опубликовать, в виде приложения к Собранию Узаконений (№ 53, ст. 675), числовые нормы служащих по всем ведомствам, в руководство при дальнейшей штатной работе.

Декретом СНК 6 марта 1923 г. (С. У., № 19, ст. 237) центральной штатной комиссии было предложено закончить к маю 1923 г. разработку твердых штатов ведомств в направлении планомерного сокращения общего контингента ведомств еще до 25%.

[8]) Упрощение аппаратов должно было достигаться: а) путем установления твердой, сокращенной сети местных органов, учреждений и предприятий, б) путем об'единения родственных, отличающихся не по функциональному, а по предметному признаку, и ликвидации ряда составных частей управленческих аппаратов (управлений, отделов, подотделов и т. п.), в) путем видоизменения и сокращения функций, поскольку это не нарушает государственных интересов, и установления форм обязательного делопроизводства, и г) сокращением количества обслуживающего персонала (канцелярского, технического и младших служащих) и введением в твердые штаты лишь должностей постоянных функциональных работников (С. У., 1922 № 62, ст. 792).

ния, и тем самым достигнуто новое сокращение штатов, хотя и не столь значительное, как чисто механическим способом [9]).

В настоящее время работа по нормированию штатов, с упразднением в марте 1924 г. центральной штатной комиссии при НКТ, из'ята из ведения этого наркомата и передана в ведение НКРКИ Союза ССР, где она влилась в общий поток работ по улучшению госаппарата. Что же касается самого утверждения штатов наркоматов и других учреждений Союза ССР, то оно отнесено к предметам ведения союзного СНК, куда штаты поступают после предварительного рассмотрения их в административно-финансовой комиссии СНК [10]).

В регулировании условий приема на службу и состояния на службе, советское право пока ограничивается лишь некоторыми временными правилами, оставляя всестороннюю регламентацию соответствующих вопросов до издания положения о госслужбе.

Характерные для служебного права дореволюционной эпохи ограничения в приеме на гражданскую службу по полу советскою властью уничтожены; лица женского пола на советской службе совершенно равноправны со служащими мужчинами.

Возраст для поступления на госслужбу особо не определяется: применительно к ст. 135 Кодекса Законов о Труде, его можно фиксировать в 16 лет.

Иностранные граждане, наделенные в установленном порядке избирательными правами в советы, пользуются, согласно общему смыслу ст. 20 Конституции РСФСР, правом поступления на советскую государственную службу наравне с гражданами Союза ССР.

Не могут быть принимаемы и состоять на государственной службе лица, коим служба в государственных учреждениях и предприятиях запрещена судебным приговором.

---

[9]) За период с 1921 г. по конец 1923 г. сокращено по центру: 47,9% штатных единиц механически и 6,4% — путем сжатия и упрощения аппаратов; по местам: 29,3% механически и лишь 2,4% путем планомерного сжатия аппаратов.

Общий итог сокращений, по предварительным данным работы центральной штатной комиссии, представляется в следующем виде: в мае 1921 г., согласно заявкам ведомств, состояло на госбюджете 7.364.279 штатных единиц. К январю 1924 г. было оставлено 1.233.034 штатных единиц (при этом следует учесть, что более двух миллионов служащих частью переведено на хозрасчет и частью передано на местные средства). (Ср. Бахутов, цит. статья).

[10]) С. У. 1923, № 107, ст. 1032, п. 3 „м“, и 1924, № 9, ст. 59 п. 2 (в измененной ныне редакции).

В НКРКИ Союза ССР подготовляется проект о порядке рассмотрения и утверждения штатов, согласно коего рассмотрение штатов по учреждениям Союза ССР и союзных республик возлагается на НКРКИ, а окончательное утверждение на ЦИК Союза ССР.

Запрещается состоять на государственной службе в одном учреждении или предприятии лицам, соединенным между собою близким родством или свойством (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а равно братья, сестры, родители и дети супругов), в случае, если одновременное состояние их на службе связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Исключение из этого правила допускается в отношении лиц, занимающих подчиненные или подконтрольные должности по выборам [11]).

Особенно большое внимание советское право уделяет вопросу о совместительстве служащими должностей в нескольких государственных учреждениях или предприятиях. При недостатке незаменимых специалистов, с одной стороны, и при стремлении служащего путем совместительства увеличить свое скудное вознаграждение, с другой, совместительство получало в служебной практике характер больного и трудно разрешимого, в данных условиях, вопроса. Общая тенденция многочисленных узаконений и ведомственных распоряжений, изданных начиная с 1918 г. о совместительстве, выражается в том, чтобы, в интересах правильной и полной нагрузки служащих, ограничить допустимость совместительства и, главным образом, сделать его невыгодным для самих совмещающих лиц [12]).

---

[11]) Запрещение совместной службы родственников вообще не распространяется на служащих почтово-телеграфного ведомства (за исключением служащих центрального управления), на педагогов, лекторов, преподавателей и библиотекарей во всех учреждениях и заведениях ученого, учебного и воспитательного характера, артистов и музыкантов гостеатров и студий, врачей в лечебных и санитарных учреждениях НКЗ, агрономов, землемеров, энтомологов, селекционеров, мелиораторов и ученого персонала в опытно-показательных станциях, советских хозяйствах и т. п. учреждениях Наркомзема (С. У. 1924, № 1, ст. 2).

Определяемые ныне ст. 2 временных правил о службе в госучреждениях ограничения совместной службы родственников в советских учреждениях устанавливаются впервые еще в 1918 г., декретом СНК от 27 июля (С. У. № 56, ст. 615). Этот декрет предусматривал, между прочим, что при приеме на службу новых лиц рекомендации родственников ни в коем случае не могут быть принимаемы во внимание. Позднее, декретом 16 июня 1920 г. (С. У. № 63, ст. 277) совместная служба родственников была допущена в случаях острого недостатка рабочих рук, с разрешения руководящих органов учреждений, обставленного определенными формальными условиями (подпись всех членов коллегии и т. д.).

[12]) Так, по декрету СНК об оплате труда служащих от 18/X—18 г. (С. У. № 75, ст. 815), занятие нескольких оплачиваемых должностей допускается только в виде исключения в случае крайней необходимости, обусловленной отсутствием незаменимых специалистов, с соблюдением строгих формальных условий и с тем, чтобы заработок по всем последующим должностям не превышал 50% оклада основной должности.

По «временным правилам о службе в госучреждениях и предприятиях», 21 декабря 1922 г., совмещение должностей в нескольких государственных учреждениях или предприятиях допускается не иначе, как по взаимному соглашению руководителей этих учреждений или предприятий, совмещение же государственной службы со службою в частных учрежденях или предприятиях воспрещается.

Совмещение должности в государственном учреждении или предприятии с другой должностью по одному и тому же или разным учреждениям или предприятиям не допускается, если эти учреждения, предприятия или совмещаемые должности находятся в контрольной или в административно-хозяйственной зависимости. Указанное ограничение не распространяется на занятие должностей представителей от правительства в советах, правлениях и ревизионных органах акционерных обществ и иных хозяйственных об'единений, образуемых с участием государственного капитала.

Совместительство служащих милиции и уголовного розыска, инспекторов и консультантов РКИ и иных ведомственных инспекций, коим присвоены права органов дознания, инспекторов и агентов НКФ по сбору прямых и косвенных налогов, народных следователей и народных судей, членов судебных коллегий

Кодекс Законов о Труде, изд. 1918 г., ст.ст. 65—67, и за ним декрет ВЦИК 21/II—19 г. о повышении зарплаты (С. У., № 5, ст. 52), делают попытку перейти к недопущению „никакого платного совместительства должностей". Но уже один месяц спустя после распубликования упомянутого декрета НКТ постановлением от 20/III—19 г. (С. У. № 15, ст. 174) признает допустимым в целях поднятия производительных сил страны и наибольшего использования знаний и опыта высшего технического, коммерческого, учебного и врачебного персонала в свободное от занятий время в том учреждении или предприятии, где они получают основной оклад, приглашать их в другие учреждения и предприятия для консультации, экспертизы, а равно для выполнения определенных работ и заданий; за исполнение этой работы устанавливается особое дополнительное вознаграждение, пожетонно или в форме премий, не свыше 50% предельного оклада в месяц.

Порядок совместительства должностей уточняется декретом СНК от 18/IX—19 г. (С. У. № 46, ст. 449, ст. также № 48, ст. 465, и за 1920 г., № 6, ст. 33).

22 сентября 1921 г. (С. У., № 67, ст. 515) СНК издает, в отмену ранее изданных постановлений по этому предмету, новое „положение о совместительстве". Согласно этому положению, совместительство разрешается в целях использования в предприятиях и учреждениях труда наличных сил квалифицированных работников высших разрядов тарифной сетки без ущерба для основной должности, путем исполнения дополнительной работы в урочное и неурочное время в другом учреждении (не свыше двух должностей, считая и основную).

Совместительство квалифицированного медицинского и ветеринарного персонала регулируется особыми узаконениями (С. У. 1921 № 52, ст. 304).

верховного и губернских судов и трибуналов, лиц прокурорского надзора и сотрудников ГПУ допускается лишь в пределах своего ведомства и не иначе, как по специальному разрешению главы ведомства в каждом отдельном случае.

Перечень должностей и занятий, одновременное исполнение которых не является совместительством в смысле изложенных правил, составляется НКТ совместно с НКЮ и НКРКИ [13]).

Лица, принятые на службу по вступлении декрета 21 декабря в силу с нарушением установленных в нем правил, подлежат увольнению без предупреждения и компенсации.

На ряду с ограничениями совместительства может быть отмечено следующее правило того же декрета. Лицам, состоящим на государственной службе, воспрещается лично или через подставных лиц быть участниками какого-либо частного торгового или промышленного предприятия, заниматься подрядами и поставками, участвовать в договорах промышленной аренды и в какой бы то ни было форме вступать с госучреждениями и предприятиями в отношения коммерческого свойства, а равно быть поверенными третьих лиц по делам учреждений и предприятий, в которых они (поверенные) состоят на службе.

Порядок назначения госслужащих, их переводов и передвижений по службе, а равно их отстранения от должностей и увольнения от службы, пока регулируется, в соответствии с относящимися сюда нормами Кодекса Законов о Труде, разнообразными положениями и правилами ведомственного характера. В ведомственной практике должно быть отмечено образование, по примеру военного ведомства, аттестационных комиссий, через которые проходит прием служащих и их движение по службе; поскольку занятие должностей высших категорий связывается с предварительными испытаниями, указанные комиссии приобретают значение ведомственных испытательных комиссий.

---

[13]) Согласно постановления Наркомтруда, совместительством не считается работа педагогическая, научно-техническая в специальных научно-технических советах и по отдельным заданиям, культурно-просветительная, лекционная, литературная (сотрудничество, редакторство и т. п.), артистическая и медицинская (практика), сотрудничество в кооперативах своего учреждения и участие в заседаниях и работах комиссий как постоянных, так и временных междуведомственного и ведомственного характера, при условии специального делегирования в эти комиссии со стороны ответственных руководителей ведомства (Изв. ВЦИК, 1923, № 10).

По специальному постановлению СТО (С. У. 1923, № 43, ст. 461), работа в Госплане членов-сотрудников, как виднейших представителей науки и техники, приравнивается „к даче высокоавторитетных экспертиз“ и потому не считается совместительством.

Гарантии и компенсации, рабочее время, отпуска, вознаграждение за труд и социальное страхование в основном определяются для госслужащих, как и для рабочих, общими правилами Кодекса Заонов о Труде [14]).

Льготы для лиц, командируемых на постоянные работы в отдаленные местности РСФСР, определяются на равных основаниях для рабочих и служащих. Но в отношении определенных должностей госучреждений для командированных в отдаленные местности, прослуживших в этих местностях определенное число лет, устанавливаются дополнительные льготы по части добавочного содержания, бесплатного помещения детей во всех учебных заведениях, отпусков и научных командировок — последних для лиц, занятых работой, требующей специальной научной подготовки [15]).

§ 5. Аппарат контроля и рационализации.

Органом, контролирующим деятельность советских учреждений, некоторое время после Октябрьской Революции продолжал оставаться старый, считавший уже вторую сотню лет своего существования, Государственный Контроль. Советское строительство в этой области в обстановке гражданской войны несколько отстает от общего темпа событий.

---

[14]) Специальное положение установлено для научных работников высших учебных заведений (С. У. 1924, № 7, ст. 44). Важнейшие особенности учено-учебной службы в ВУЗ'ах состоят по этому положению от 21 января 1924 г. в следующем. Профессора избираются по всероссийскому конкурсу; профессора и преподаватели подлежат перевыборам в установленные сроки; для штатных научных работников фиксирован предельный возраст в 65 лет. Научным работникам предоставлено право на отпуск не менее двух месяцев ежегодно, а также возможность периодических командировок с сохранением содержания для научной работы (от 3 до 6 месяцев по прошествии каждых трех лет службы). Штатные профессора и преподаватели высших учебных заведений, прослужившие в качестве научных работников не менее 25 лет или достигшие 65 летнего возраста, прослужив не менее 10 лет, имеют право на получение пожизненной пенсии в размере оклада. В случае смерти, право на получение пенсии приобретают члены их семей, состоящие на их иждивении: нетрудоспособный супруг в размере половины оклада и каждое иное нетрудоспособное лицо в размере одной четверти оклада, но в общей сложности не свыше полного оклада пенсии.

Аналогичное специальное положение в последнее время (28 июня 1924 г.) было издано также о преподавателях рабфаков, их учебной службе и пенсионном обеспечении (Изв. ЦИК, № 154).

[15]) Декрет ВЦИК и СНК от 25 июля 1923 г. (С. У. № 69, ст. 673); в упомянутом декрете указаны местности, командировка в которые дает право на означенные льготы, и приложен список должностей, которым эти льготы присвоены.

Глубокий сдвиг в организации контроля, выражающийся в замене старого Госкона новым революционным учреждением, получающим наименование Рабоче-Крестьянской Инспекции, впервые определенно намечается в декрете ВЦИК о государственном контроле от 12 апредя 1919 г. (С. У. № 12, ст. 122).

«Старый бюрократизм разбит. Но бюрократы остались. Войдя в советские учреждения, они внесли туда дух косности и канцелярской волокиты, бесхозяйственности и распущенности».

«Советская власть заявляет, что только вовлечение широких масс рабочих и крестьян в дело управления страной и широкого контроля над органами управления устранит недостатки механизма, очистит советские учреждения от бюрократической скверны и решительно двинет вперед дело социалистического строительства».

Деятельность Государственного Контроля протекала в тесных рамках формального надзора, сводившегося к проверке правильности финансовых документов. Декрет 12 апреля указывает на необходимость дать Госкону новые задачи действительного, фактического контроля и вовлечь в его работу широкие слои рабочих и крестьян «для того, чтобы Государственный Контроль из органа формального контроля превратить в орган Народного Социалистического Контроля, накопления опыта социалистического строительства и постоянного совершенствования всего механизма Советской власти».

Таким образом, идеологически уже с достаточной ясностью намечается противоположность советского подхода к организации контроля старым контрольным традициям царской России. Взамен чисто документальной проверки специальным чиновничьим аппаратом одной лишь финансовой отчетности выдвигается грандиозная задача проведения в жизнь непосредственного фактического наблюдения широких слоев рабочих и крестьян за деятельностью органов Советской власти и всесторонней проверки их работы с точки зрения достигнутых в деле результатов.

Вместе с тем, в самой постановке работы контрольных органов начинает нащупываться, на ряду с методами инспектирования и ревизии, потребность в применении и того метода рационализации, которому впоследствии суждено было с диалектическою необходимостью выдвинуться на первое место и определить собою всю организацию советского контрольного аппарата. Декрет 12 апреля возлагает на Госкон обязанность представлять на рассмотрение центральной власти и конкретные предложения, выработанные на основании наблюдений и обследований, об упро-

щении аппаратов Советской власти, упразднении параллелизма в работе, бесхозяйственности и канцелярской волокиты, а также о преобразовании самой системы управления в тех или иных областях государственной жизни.

Подходя ближе к выполнению задач, поставленных Госкону декретом 12 апреля, декрет ВЦИК о Рабоче-Крестьянской Инспекции от 7-го февраля 1920 г. (С. У. № 16, ст. 94) возлагает на РКИ немедленный приступ к реорганизации всех органов бывшего государственного контроля на основании привлечения широких масс трудящихся к осуществлению ими контроля над всеми органами государственного управления, хозяйства и общественных организаций.

Конкретным воплощением этого лозунга о привлечении трудящихся масс к делу контроля явились: ячейки содействия на фабриках, заводах, в мастерских, воинских частях, а также в волостях и селах, практикантство, делегирование рабочих от фабрик и крестьян от волостей и массовые обследования с участием «понятых» из наиболее широких слоев трудящегося населения.

Новая экономическая политика застала Рабкрин в период первоначального накопления сил, собирания работников и пробы новых методов работы. Она существенно осложнила задачи Рабкрина и вызвала некоторый временный кризис в развитии его еще неокрепшего аппарата.

Перевод государственных предприятий на хозрасчет и вообще предоставление хозяйственным органам значительной свободы распоряжения денежными и материальными ценностями ведет к отмене практиковавшихся РКИ предварительного контроля смет государственных предприятий и предварительной ревизии денежных и материальных оборотов хозорганов (С. У., 1921 г., № 63, ст. 458, № 69, ст. 551 и др.). Но, вместе с тем, оживающие и легализирующиеся мелко-собственнические стремления к расхищению государственного достояния, в связи с общей экономической разрухой, настоятельно требуют всемерного усиления инспекционно-ревизионной деятельности РКИ в области хозяйства (ср. С. У. 1921 г., № 61, ст. 424). В то же время намечающееся восстановление финансового хозяйства и «власти денег» заставляет обратиться и к традиционным методам документального финансового контроля.

Таким образом, хозяйственная жизнь в условиях нэпа взваливала на Рабкрин огромную ношу финансово-контрольных, инспекционно-ревизионных и рационализаторских функций, от документального контроля и сплошной последующей документаль-

ной ревизии доходных и расходных документов всех наркоматов и вплоть до общего учета результатов новых форм экономического развития, соответствия законодательной практики требованиям реальной жизни и интересам трудящихся и до собирания материалов, могущих служить основанием для дальнейшего законодательного регулирования экономической жизни Республики (ср. С. У. 1922 г., № 32, ст. 385).

В то время, когда для выполнения всех этих задач требовалось наивысшее напряжение сил Рабкрина, новая экономическая политика внесла расстройство в основы его организации, построенной на привлечении широких слоев рабочих и крестьян к делу контроля. Принцип «хозрасчета» ударил по кадрам привлеченных рабочих; предприятия наотрез отказывались содержать их, несмотря на категорические требования закона. Кадры делегированных, насчитывавшие несколько десятков тысяч человек, растаяли, как снег [1]).

Положение о НКРКИ от 9 января 1922 г. (С. У. № 32, ст. 384) тщетно пыталось интегрально, в целостном виде, удержать за Рабкрином все его задачи и функции и закрепить разбивавшиеся о нэп организационные формы. В практической работе сказывался разброд: при неосуществимости «интегральной точки зрения», — при невозможности «об'ять необ'ятное», одни предлагали вернуться к старому Государственному Контролю, другие — свернуть РКИ в инспекцию СТО по проведению плановых обследований важнейших отраслей хозяйства [2]).

Для того, чтобы найти выход из создавшегося кризиса, нужно было диалектически подняться до новой постановки Рабкрина, которая делала бы его революционную позицию неприступной для нэпа.

Эта новая постановка Рабкрина была предуказана В. И. Лениным в его статьях, заостренных лозунгом «Лучше меньше, да лучше» [3]).

Цель и методы работы РКИ должны состоять в длительном и планомерном улучшении государственного аппарата на основе

---

[1]) Н. Баранский, Реформа Рабкрина. Известия РКИ, июнь-июль 1923, стр. 19.

[2]) Н. Баранский, Если инспекция, то инспекция СТО. Известия РКИ 1922, № 19. Ср. ст. А. Голополосова и др. в №№ 15, 1, 3 и 5 тех же Известий за 1922 г.

[3]) Ленин, Собрание сочинений, т. XVIII, ч. 2, стр. 125. Первоначально статьи Ленина „Как нам реорганизовать РКИ“ и „Лучше меньше, да лучше“ были напечатаны в „Правде“ 23 января и 2 марта 1923 г. №№ 16 и 49 (изданы также и отдельной брошюрой).

научной организации труда вообще и специально труда управленческого.

Организационное укрепление аппарата РКИ должно достигаться установлением теснейшей связи Рабкрина с партийной верхушкой в лице Центральной Контрольной Комиссии (ЦКК) и сведением личного состава РКИ к числу 300—400 служащих с тем, однако, чтобы это были, с одной стороны, крупные партработники, и, с другой, высококвалифицированные спецы.

Ленинское разрешение проблемы Рабкрина и в смысле метода работы, и в смысле усиления партийного состава и замены количества качеством и, наконец, в смысле придания РКИ сверхведомственного характера путем непосредственной организационной связи с одним из высших партийных органов, получило свое ближайшее осуществление в новом, ныне действующем Положении о НКРКИ Союза ССР, от 6-го сентября 1923 г. (С. У. № 109—110, ст. 1042).

Согласно этому Положению, НКРКИ Союза ССР является основным органом советской власти по проведению в жизнь мероприятий к усовершенствованию госаппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства.

В соответствии с этим на НКРКИ возлагаются, прежде всего, задача практического и теоретического изучения дела управления, выявления недостатков и достоинств действующих органов управления, устранения первых и закрепления последних, постановки опытов и проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства, и отчетности, выработки наиболее совершенных форм счетоводства, калькуляции и составления балансов, выработки планов изменения структуры госорганов, как в целях улучшения их работы, так и в целях создания нормальных условий, облегчающих возможность наблюдения со стороны государства.

В своей работе по усовершенствованию госаппарата на началах научной организации труда, производства и управления РКИ не должна уклоняться в сторону академизма, а стремиться к теснейшему слиянию принципов научной теории с практическим опытом, обобщая этот опыт и проверяя обобщенные выводы на практике [4]).

Таким образом, функция по рационализации госаппарата в целом и по улучшению отдельных частей и сторон его становится

[4]) Постановление ВЦИК и СНК о реорганизации НКРКИ (Изв. РКИ, июнь—июль 1923, стр. 3 и 4).

основным жизненным нервом РКИ. Для сосредоточения всех сил РКИ на задачах улучшения госаппарата, согласно принципов научной организации и управления, РКИ освобождается от обязанностей повседневного сплошного контроля над всеми денежными и имущественными операциями госорганов. Документальный контроль и сплошная последующая документальная ревизия доходных и расходных документов ведомств перелагается с НКРКИ на Наркомфин, где задачи финансового контроля осуществляются аппаратом финансово-контрольного управления. РКИ обязывается давать лишь общие заключения по составленному Наркомфином отчету об исполнении росписи государственных доходов и расходов [5]).

Чтобы изменения в порядке осуществления контрольных функций не оказали нежелательного влияния на ведомства, на руководителей всех без исключения ведомств, учреждений и предприятий возлагается непосредственная ответственность перед государством, в административном и судебном порядке, за состояние и работу аппаратов подчиненных им органов управления и хозяйства [6]).

Ревизионно-инспекционная функция РКИ рассматривается в качестве средства к осуществлению основной его задачи по тивных органов как с отрицательной, так и с положительной стороны; при обнаружении хищений и разного рода злоупотреблений, обновленная РКИ главное внимание обращает на выявление типичных для данной области хищений и злоупотреблений улучшению госаппарата. Производство ревизионно-инспекционных обследований командно-узловых пунктов советского хозяйства и управленческого аппарата имеет главною целью выяснение практических результатов деятельности хозяйственных и администрас целью выработки организационных способов предотвращения в будущем самой возможности такого рода явлений, не уклоняясь в своей работе в сторону выявления отдельных хищений, или злоупотреблений, или выискивания отдельных виновников.

Для осуществления возложенных на нее задач РКИ предоставляются самые широкие права. Она может производить полные и частичные ревизионно-инспекционные обследования всех центральных, областных и местных государственных и обществен-

---

[5]) Постановление ВЦИК и СНК об освобождении НКРКИ от ряда принадлежащих ей функций (С. У. 1923, № 99, ст. 984).

[6]) Декрет СНК Союза ССР от 6 октября 1923 г. (С. У. 24 г., № 9, ст. 54) об ответственности руководителей ведомств, учреждений и предприятий за состояние и работу вверенного им аппарата.

ных учреждений и предприятий и их об'единений, в том числе кооперативных и профессиональных органов Союза ССР, а равно акционерных компаний, смешанных обществ, концессионных предприятий и всяких общественных организаций, которые субсидируются государством или оперируют при участии государственного капитала или общественных сборов и поступлений. РКИ вправе требовать от всех госучреждений и общественных организаций Союза ССР сведений, материалов, документов, актов, об'яснений, отчетов и иных справок, характеризующих состояние и деятельность учреждений, предприятий и организаций, а равно вызывать руководителей и сотрудников обследуемых органов как для дачи личных об'яснений, так и на совместные совещания и заседания для обсуждения вопросов, возникающих в процессе этих обследований. РКИ имеет право предлагать всем ревизуемым госучреждениям, предприятиям и организациям об устранении установленных недостатков, о проведении соответствующих мероприятий по рационализации их аппаратов, об устранении и увольнении должностных лиц за серьезные упущения и бесхозяйственность и наложении дисциплинарных взысканий в законном порядке и пределах. За преступления и проступки, обнаруженные в процессе работ, РКИ возбуждает в административном и судебном порядке преследования с предложением судебно-следственным и розыскным органам и прокуратуре о производстве необходимых действий по дальнейшему раскрытию этих преступлений.

Что касается структуры НКРКИ, то она пока в процессе созидания и приспособления к новым условиям работы. До издания Положения 6 сентября Наркомат РКИ состоял из ряда центральных инспекций, которые, функционируя на правах самостоятельных управлений, распределяли между собою работу преимущественно по подконтрольным ведомствам, и из общего управления, куда входил, между прочим, и отдел нормализации, — первоначальная ячейка РКИ по улучшению госаппарата [7]). Положение 6-го сентября сделало попытку перестроить все инспекции по функциональному признаку и сжать их в одно оперативное управление; от этой попытки пришлось, однако, скоро отказаться, так как верхушка особого управления оказывалась практически нежелательным средостением между инспекциями и коллегией наркомата. Отдел нормализации вырос по Положению 6-го сентября в «Управление по улучшению госаппарата» с секциями труда и производства и административной техники и в управление

[7]) И. Ананов. Обзор правовой организации и деятельности РКИ за два года (1921—1922). Советское право 1923, № 1 (4), стр. 143—152.

по счетоводству и отчетности. В настоящее время и в этой части наркомата признано целесообразным отказаться от особых верхушек управлений, связав функциональные подразделения непосредственно с коллегией НКРКИ.

НКРКИ осуществляет общее руководство и об'единение деятельности всех учреждений, занятых изучением научной организации труда, производства и техники управления. В качестве совещательного планирующего органа при наркомате функционирует постоянный совет научной организации труда, производства и управления (Совнот). В отдельных случаях, представляющих государственное значение, НКРКИ организует опытные станции, показательные учреждения и ячейки содействия по улучшению госаппарата: эти ячейки содействия дают возможность систематически привлекать к работе по улучшению госаппарата рабочих и крестьян и профессиональные организации.

Органы РКИ на местах состоят из НКРКИ союзных республик, НКРКИ автономных республик и областей, управлений областных уполномоченных НКРКИ Союза ССР и РКИ союзных республик и из губернских (областных) органов РКИ. Кроме того, на местах функционируют РКИ специального назначения, организуемые для надзора и инспектирования в области железнодорожного, водного и местного транспорта, органов военного и морского ведомства и крупнейших предприятий промышленности, выделенных из ведения местных административно-территориальных единиц общего характера: такими инспекциями специального назначения являются транспортные, военно-морские и промышленные РКИ [8]).

[8]) Приказ по НКРКИ 17/III—24 г., № 19 об организации, структуре и штатах местных органов РКИ.

ГЛАВА II.

Формы административного воздействия.

§ 6. Обязательные постановления.

Обязательные постановления — это местные или ведомственные нормативные акты, обращенные к населению.

В этом определении вскрываются следующие отличительные признаки обязательного постановления.

1) Обязательные постановления относятся к категории нормативных актов государственного управления. В отличие от индивидуальных актов административного воздействия, как-то личное задержание такого-то гражданина, из'ятие таких-то предметов из обладания такого-то определенного лица и т. п., обязательные постановления устанавливают нормы, — общие правила, распространяющиеся на все охватываемые их смыслом случаи жизни. Так, обязательные постановления о порядке уличного движения распространяются на всех граждан, участвующих в этом движении. Обязательное постановление — это общеобязательная норма, а не конкретное распоряжение в отношении того или другого гражданина.

2) Обязательные постановления исходят от местных или ведомственных органов, уполномоченных на их создание. По этому признаку они отличаются от нормативных актов, исходящих от таких центральных органов общей компетенции, как союзные и всероссийские С'езды Советов, ЦИК'и и их президиумы, СНК и СТО.

3) Своими требованиями обязательные постановления обращаются к населению; они устанавливают обязанности граждан. По этому признаку обязательные постановления отличаются от всех тех издаваемых местными исполкомами (либо подлежащими наркоматами) правил, которые обращены к государственным учрежде-

ниям и их должностным лицам. В отличие от обязательных постановлений, эти правила называются инструкциями и циркулярами, если они имеют в виду нижестоящие органы и их должностных лиц, и приказами по учреждению (или ведомству).

Различие между обязательными постановлениями, с одной стороны, и приказами, инструкциями и циркулярами, с другой, ведет к следующему практическому последствию. За нарушение обязательных постановлений может грозить либо административная ответственность по декрету 27 июля 1922 г. (штраф до 300 руб. или принудработы), либо общеуголовная, между тем как за невыполнение должностными лицами государственных учреждений приказов, инструкций и циркуляров может иметь место или дисциплинарная ответственность или же специальная уголовная ответственность за должностные (служебные) преступления, в порядке ст. ст. 105 — 118 Уголовного Кодекса РСФСР.

Порядок издания на местах обязательных постановлений, в который уже вносит известное единообразие циркулярное распоряжение ВЦИК от 11 марта 1921 г. (С. У. № 30, ст. 162), закрепляющее право издания обязательных постановлений за местными исполкомами, в настоящее время определяется декретом ВЦИК и СНК от 27 июля 1922 г. [1])

По этому декрету 27-го июля право издавать обязательные постановления принадлежит губернским и уездным исполкомам и их президиумам. Отделы исполкомов и другие местные учреждения правом самостоятельного издания обязательных постановлений не пользуются. В случае возникновения необходимости издания обязательного постановления, указанные органы входят по этому поводу со своими предположениями соответственно в президиум губернского или уездного исполкома.

Проекты обязательных постановлений вносятся в президиум губернских и уездных исполкомов, по предварительном согласовании их с соответствующими губернскими административными отделами или уездными управлениями милиции, в части проведения их в жизнь.

Согласно декрету 27 июля 1922 г., обязательные постановления могут быть издаваемы «по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений (как-то, по вопросам общественной безопасности и порядка,

---

[1]) Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке (С. У. 1922 № 48, ст. 603).

народного здравия, правил, регулирующих торговлю, сбора налогов, борьбы с стихийными бедствиями, строительного устава и т. п.)».

Как правильно отмечает проф. А. Колесников, «этот декрет не встал на тот путь точного исчерпывающего перечисления тех предметов управления, по которым местные органы могут издавать обязательные постановления и из какового перечня они не могут выйти — путь, на котором стоят большинство законодательств других государств, в частности, стояли Городовые Положения и Положения о Земских Учреждениях, изданные как царским правительством, так и временным правительством». [2]) Исполкомы пользуются тем более значительной свободой и самостоятельностью в этом отношении, что издавать обязательные постановления они имеют право «в пределах компетенции, указанной в ст. 61 Конституции РСФСР и в постановлениях Всероссийских С'ездов о советском строительстве». Как известно, формулировка ст. 61, в противоположность ограничительным определениям круга ведения органов местного «самоуправления» в старом царском и даже в западно-европейских законодательствах, носит чрезвычайно широкий характер, давая полную возможность органам советской власти на местах своими обязательными постановлениями и прочими мероприятиями охватывать всю местную жизнь целиком.

Обязательные постановления могут быть издаваемы как по предметам, неурегулированным существующими узаконениями, так равно и в развитие действующих декретов и положений. В какой мере могут быть издаваемы обязательные постановления по вопросам, предусмотренным Уголовным Кодексом РСФСР? Конечно, исполкомы не могут повторять запрещений преступных деяний, состав которых строго определенно, что называется, жестко, фиксирован Уголовным Кодексом РСФСР. Такого рода понятия, как убийство, кража и т. п. являются юридически уже настолько отшлифованными, что исполкомам нет ни нужды, ни основания заниматься их уточнением и конкретизацией. Но Уголовным Кодексом предусматривается целый ряд и таких недозволенных деяний, которые, в связи с местными условиями, требуют ближайшего определения их состава, более углубленного раскрытия их содержания. Так, в соответствии с местными условиями, могут быть в обязательных постановлениях конкретизированы те «озор-

---

[2]) Проф. А. Колесников, Обзор декрета 27/VII 1922 г. и обязательных постановлений за 1922 г. Власть Советов, 1923, № 8 — 9, стр. 14.

ные, бесцельные действия», которые составляют хулиганство (ст. 176 Уг. Код.); уточнен характер фальсификации предметов потребления (ст. 191); определен порядок исполнения обязанности извещения подлежащих властей о случаях заразных болезней или падежа скота (ст. 216) и т. п.

В ряде статей Уголовного Кодекса уже указана определенно возможность ближайшего урегулирования соответственных предметов в порядке издаваемых исполкомами обязательных постановлений. В большинстве случаев это — нарушения правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и публичный порядок, предусмотренные гл. VIII Уголовного Кодекса: неисполнение или нарушение при производстве строительных работ установленных законом или обязательным постановлением строительных, санитарных и противопожарных правил (ст. 217); неисполнение или нарушение правил, установленных законом или обязательным постановлением для охраны порядка и безопасности движения по сухопутным, водным и воздушным путям сообщения (ст. 218); нарушение установленных законом или обязательным постановлением технических правил об установке механических двигателей (ст. 221); нарушение правил и обязательных постановлений, установленных для открытия и эксплоатации типографии и литографии и для размножения и выпуска в свет печатных произведений, а равно нарушение правил фото-киноцензуры (ст. ст. 225 и 224). Некоторые нарушения обязательных постановлений предусматриваются в других главах Уголовного Кодекса: так, ст. 97 предусматривает нарушение законов и обязательных постановлений о вывозе за границу и ввозе из-за границы товаров и валютных ценностей; ст. 99 — нарушение законов и обязательных постановлений, установленных в интересах охраны лесов от хищнической эксплоатации и истребления, охоту и рыбную ловлю в недозволенное время, в недозволенных местах и недозволенными способами и приемами.

Обязательные постановления не должны противоречить декретам и постановлениям, издаваемым центральною властью; они не могут отменять или изменять их. Положим, в декрете 27-го июля 1922 г. эта мысль определенным образом не выражена, но уже VI всероссийским с'ездом было постановлено призвать «все органы и всех должностных лиц советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных и издаваемых центральной властью постановлений, положений и распоряжений» [3]).

[3]) Постановление VI Всер. Чрезв. С'езда Советов. С. У. 1918 г.. № 90, ст. 908.

Губернские и уездные исполкомы и их президиумы имеют право издавать обязательные постановления «для населения своего района». «Таким образом, по существу своему (мы снова цитируем А. Н. Колесникова) обязательное постановление есть местный закон, который отличается от законов, издаваемых центральными органами, только тем, что ограниченнее та территория, на которую оно распространяет свое действие, и тем, что обязательное постановление не должно противоречить декретам и постановлениям центральной власти — оно не может изменять или отменять эти постановления» [4]).

И так как губисполком является высшим органом власти на территории губернии, а уисполком — высшим органом на территории уезда, то обязательные постановления уездного исполкома и его президиума не должны противоречить, отменять или изменять не только декретов центральной власти, но и постановлений губисполкома.

Обязательные постановления могут быть издаваемы на срок не свыше одного года. Следовательно, если даже при издании данного обязательного постановления исполком и не указал срока, когда оно прекращает свое действие, и если по прошествии года он не отменил изданного постановления, то, все равно, по истечении годичного срока со дня издания, данное обязательное постановление автоматически теряет свою обязательную силу. Это требование срочности, совсем не имевшее места в старом административном праве, должно причинить не мало затруднений исполкомам, от которых оно требует постоянно быть на чеку и внимательно следить — не оканчивается ли срок действия того или иного из его обязательных постановлений. Известным выходом из этих затруднений может оказаться сводка всех обязательных постановлений данного исполкома в один общий акт, действие которого можно возобновлять, произведя в нем требуемые жизнью изменения и дополнения, в один срок ежегодно [5]).

---

[4]) Указ. статья, стр. 13.

[5]) Результатом такого рода сводок обязательных постановлений явился, между прочим, ряд местных „кодексов“: „Кодекс обязательных постановлений Костромского губисполкома“, изд 1924 г., „Местный Административный Кодекс Ярославского губисполкома“, 4 апреля 1924 г. (опубликован в газете „Северный Рабочий“ 1924, № 83) и др. Таким образом оправдывается предположение проф. Колесникова о том, что по мере консолидации обязательные постановления исполкомов „быстро превратятся в местные, губернские и уездные кодексы“ (указ. статья, стр. 19).

Но так как с наименованием „кодекса“ соединяется представление о нормативном творчестве высшего ранга, то, видимо, местные органы должны будут

Относительно самого порядка издания обязательных постановлений декрет 27 июля ограничивается следующими правилами. Обязательное постановление должно быть подписано председателем исполкома или его заместителем, скреплено секретарем и опубликовано во всеобщее сведение. Все изданные обязательные постановления уисполкомы представляют немедленно в административный отдел губисполкома, а последний все обязательные постановления по губернии представляет в НКВД.

В противоположность царскому законодательству и буржуазному праву, которые ставят деятельность органов местного самоуправления по изданию обязательных постановлений под особенно строгий бюрократический контроль местной правительственной или центральной власти, декрет 27 июля не устанавливает относительно обязательных постановлений местных исполкомов никаких специальных правил контроля со стороны вышестоящих органов: и на эту часть деятельности местных исполкомов, особенно ответственную, распространяются те же правила Конституции РСФСР и постановления всероссийских с'ездов о советском строительстве, которые вообще определяют взаимоотношения центральных и местных, выше и нижестоящих органов советской власти.

По декрету 27 июля исполкомы указывают в обязательных постановлениях на ответственность за их несоблюдение в судебном или административном порядке. При этом, в одних случаях они могут, по усмотрению, определять ответственность в судебном либо в административном порядке, в других — они обязаны устанавливать ответственность в судебном порядке и в третьих — они могут устанавливать ответственность только в административном порядке.

Ответственность в судебном или административном порядке, по усмотрению, исполкомы определяют в случаях нарушения установленных обязательными постановлениями правил о торговле (ст. 141 Уголовного Кодекса) [6]).

Исполкомы должны устанавливать ответственность за нарушение обязательных постановлений в судебном порядке, если обязательное постановление издается в развитие каких-либо других

отказаться от применения этого термина к своим сводкам обязательных постановлений. Мы полагаем, однако, что аннулирование местных „кодексов" из-за претенциозного их наименования не остановит здорового процесса обобщения и систематизации исполкомами их обязательных постановлений.

[6]) Ст. 141 предусматривает нарушение правил о торговле теми или другими продуктами или изделиями, когда в них установлена ответственность по суду. Следовательно, в обязательных постановлениях о торговле может указываться ответственность либо по суду, либо в административном порядке.

статей Уголовного Коедкса, кроме статей, предусматривающих деяния, караемые в административном порядке [7]).

Наконец, исполкомы могут указывать ответственность только в административном порядке, если деяния, караемые обязательными постановлениями, влекут по Уголовному Кодексу административное взыскание, или если они не предусмотрены совсем Уголовным Кодексом, так как «судебные органы должны принимать к своему производству в порядке уголовном исключительно дела о преступных деяниях, предусмотренных какой-либо из статей особенной части Уголовного Кодекса» [8]).

В интересах разгрузки судов от мелких дел и упрощения производства, в последнее время делаются попытки перенести некоторые категории дел из судебной подсудности на рассмотрение в административном порядке.

Так, декретом СНК РСФСР 3 мая 1924 г. (Изв. ЦИК, № 103) о порядке привлечения инспекторами труда нанимателей к ответственности за несоблюдение постановлений, направленных к охране жизни и здоровья трудящихся, инспекторам труда предлагается направлять в административном порядке следующие дела:

а) дела по нарушениям нанимателями законоположений по труду, за исключением случаев, когда эти нарушения, согласно ст. ст. 127, 132, 134 и 156 Уг. Код., преследуются в судебном порядке; перечни соответствующих законоположений по труду устанавливаются Наркомтрудом РСФСР по соглашению с ВСНХ и ВЦСПС;

б) дела по нарушениям нанимателями обязательных постановлений по труду местных органов власти, изданных в развитие постановлений НКТ СССР или НКТ РСФСР, в случаях, когда в этих постановлениях предусмотрено наложение административных взысканий за их нарушение.

На утверждение 2-й сессии ВЦИК XI созыва Наркомюст вносит изменение и дополнение к Уголовному Кодексу о передаче в ведение административных органов целого ряда мелких правонарушений: это дела по 1-й части ст. 99 и статьям 140 г, 176, 216, 220, 221, 222, 223 и 225 Уголовного Кодекса. Указанная передача мотивируется, как мера борьбы с излишней волокитой, создаваемой рассмотрением дел о мелких и несложных по своему составу правонарушениях в суде.

---

[7]) По вопросу о том, в каких случаях может быть указываема исполкомами ответственность в судебном или административном порядке за нарушения, предусмотренные Уголовным Кодексом, см. А. М. Турубинер, Обязательные постановления и Уголовный Кодекс, статья во Власти Советов 1924 № 5, стр. 73.

[8]) Циркуляр НКЮ от 17/I—24 г., № 14. (Еженед. Сов. Юст. № 3—4, стр. 91).

Что касается вопроса о ведомственных обязательных постановлениях, то он остается не урегулированным какими-либо общими правилами. По Положению об НКВД 1922 г., Наркомвнудел издает обязательные постановления в пределах своей компетенции (§ 2 «б»). Какого-либо дальнейшего оформления это право НКВД не получало. Издание обязательных постановлений наблюдается в практике Наркомпроса. Издание постановлений в развитие и дополнение Кодекса Законов о Труде предоставлено Наркомтруду. Декретом ВЦИК и СНК от 8 февраля 1923 г. (С. У., № 12, ст. 148) Наркомпути предоставлено право издавать обязательные постановления в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности движения в пределах полосы отчуждения железных дорог и водных путей, а равно пресечения случаев незаконного использования транспорта. Уклонившиеся от уплаты штрафа, налагаемого на нарушение этих обязательных постановлений органами Наркомпути в административном порядке, привлекаются к ответственности по ст. 218 Уголовного Кодекса.

§ 7. Административные взыскания.

После Октябрьской революции, в критический период борьбы за существвование советской республики, неизбежно царило исключительное многообразие в способах и мерах административного воздействия.

«Регулируемые принципом революционной совести, — пишет по этому поводу Г. Португалов во «Власти Советов»,—на театре гражданской войны административные кары, как и кары судебные, обрушивались на врагов освободившегося народа, смотря по тому, под чей молот они попадали и в какой мере репрессивны были те или иные представители революционной власти. Разнообразны были органы, налагавшие административные взыскания: ЧК, Комдезертиры, Комтруды, коллегии отделов управлений, президиумы исполкомов, продовольственные органы, чрезвычайные уполномоченные и т. д. И столь же разнообразны были неурегулированные никаким законодательным положением меры воздействия, применявшие круговую ответственность, не знавшие порядка обжалования, пересмотра решения и т. д.» [1]).

---

[1]) Г. Португалов, Административные взыскания. Власть Советов, 1922 № 3, стр. 15.

IV всероссийский с'езд заведующих отделами управления губисполкомов, состоявшийся в конце 1920 г., признает настоятельно необходимым урегулировать права органов, применяющих административные воздействия, точно определив формы и виды наказаний, а также категории проступков, караемых внесудебным порядком, и закрепить право наложения наказаний на граждан в административном внесудебном порядке за президиумами исполкомов и отделами управления [2]).

Означенные пожелания юридически оформляются в декрете ВЦИК и СНК от 23 июня 1921 г. (С. У. № 52, ст. 310) о порядке наложения административных взысканий. Административные взыскания, как мера административного воздействия, определенно связываются с нарушением обязательных постановлений, право издания каковых на местах было закреплено за исполкомами циркулярным распоряжением президиума ВЦИК 11 мая 1921 г. Президиум уисполкома и коллегия губернского отдела управления в праве налагать в административном порядке: лишение свободы до двух недель, назначение на принудработы без лишения свободы сроком до одного месяца и штраф не свыше установленной суммы, а также назначение вместо неисполненной повинности другой, или наложение штрафа, в размере, не превышающем пятикратной стоимости оплачиваемых по вольным ценам работ, подлежащих выполнению в порядке повинности. Позднее, постановлением ВЦИК от 16 марта 1922 г. (С. У. № 24, ст. 262) было допущено при неуплате штрафа, наложенного в административном порядке, применять арест до одного месяца.

Действие декрета 23 июня 1921 г. не распространялось на органы, налагающие взыскания в особо установленном порядке, как-то: ЧК, дисциплинарные товарищеские суды, комиссии по борьбе с трудовым дезертирством, губернские и уездные продовольственные комиссары и т. п., а равно в местностях, об'явленных на военном положении.

Вопрос об административных взысканиях получает дальнейшее уточнение с изданием ныне действующего положения о порядке издания обязательных постановлений от 27 июля 1922 г.

Право наложения взысканий в административном порядке за нарушение обязательных постановлений, издаваемых местными исполкомами, в настоящее время принадлежит начальнику губернского административного отдела и председателю уездного исполкома или его заместителю.

---

[2]) Резолюции IV Всеросс. С'езда завед. отд. упр. (15—19/XI—20 г.) Власть Советов, 1920 № 11 — 12 стр. 7.

Волисполкомам соответствующего права декретом 27-го июля, как и раньше, не предоставлено. И потому, как бы ни были обыденны дела о тех или иных нарушениях обязательных постановлений в деревне, эти дела могут получить свое разрешение только в уездном центре. В процессе укрепления низового аппарата ставится ребром вопрос о представлении волисполкомам права налагать взыскания, хотя бы и в значительно ограниченном размере, за нарушение издаваемых вышестоящими исполкомами обязательных постановлений по предметам, особенно близко затрагивающим деревенские интересы [3]).

За нарушение обязательных постановлений по декрету 27-го июля могут быть налагаемы в административном порядке следующие взыскания:

а) штраф не свыше 300 руб. или

б) принудительные работы до трех месяцев.

Устранение декретом 27-го июля лишения свободы из круга административных взысканий, в число коих оно входило раньше (по декрету 23 июня 1921 г. и даже по декрету 16 марта 1922 г.), находит свое об'яснение в отрицании Уголовным Кодексом РСФСР

---

[3]) В порядке обсуждения вопроса о предоставлении волисполкомам прав по наложению административных взысканий в последнее время появился целый ряд заметок в „Советской Волости" (19 3, № 2, 1924, №№ 4 и 5 и др.). Большинство авторов (П. Сергиевский, П. Зайцев, Г. Попов и др.) высказываются в положительном смысле: теперешний порядок наложения взысканий, при наших расстояниях, бездорожьи, малограмотности населения, ведет к неизбежным проволочкам, он затрудняет деревенскому жителю обжалование вынесенного против него в уезде постановления и лишь кулаку облегчает возможность запутывать и затягивать дело. По мнению указанных авторов, волисполкому должно быть предоставлено не только право налагать взыскания в ограниченных размерах, но и право издавать, в развитие обязательных постановлений губ. и уисполкомов, свои обязательные административные распоряжения, применительно к местным условиям.

Против высказывается тов. Г. (Советская волость 1923, № 4—5, стр. 50): при бытовых особенностях нашей деревни, не изжившей еще традиций административного произвола, взяточничества, кулачества, кумовства и всяческого насилия, „право волисполкомов налагать взыскания в административном порядке или останется мертвой буквой, или примет характер произвола для сведения личных обывательских счетов". По мнению цитируемого автора, не только не следует предоставлять никаких прав административных взысканий волисполкомам, но необходимо освободить от этих прав и уисполкомы. „Для борьбы со всевозможными правонарушениями волисполкомы и уисполкомы имеют полную возможность привлекать к суду всех правонарушителей, в том числе и нарушителей обязательных постановлений".

Разрешение рассматриваемого вопроса уже намечено 2-й сессией ВЦИК в смысле расширения, в связи с укрупнением волостей, об'ема функций и административных прав волисполкомов.

краткосрочного ареста, как меры наказания. Следуя современным учениям пенологии, Уголовный Кодекс применяет лишение свободы в качестве наказания лишь на срок от шести месяцев до десяти лет. Широко практиковавшийся в царской России краткосрочный арест отменяется как мера, не могущая иметь исправительного воздействия. В тех же случаях, когда буржуазные кодексы оперируют краткосрочным арестом, Уголовный Кодекс РСФСР пользуется принудительными работами без содержания под стражей: принудительные работы без содержания под стражей назначаются на срок от семи дней до одного года.

Лишение свободы не допускается Уголовным Кодексом и для «отсидки» штрафа. В случае уклонения осужденного от уплаты штрафа, таковой может быть по определению суда заменен принудительными работами без содержания под стражей. «Замена лишения свободы штрафом и штрафа лишением свободы не допускается» (ст. 39, см. также ст. ст. 34 и 35).

Хотя в декрете 27 июля говорится просто о «принудительных работах», как мере административного взыскания, без какой-либо оговорки о том, назначаются ли эти работы с содержанием или без содержания под стражей, но, очевидно, здесь имеются в виду принудительные работы без содержания под стражей. Назначая за отдельные преступления принудительные работы, Уголовный Кодекс также избегает упоминания «без содержания под стражей», но такой характер их всегда предполагается, так как по руководящей ст. 32 Угол. Код. принудительные работы могут применяться лишь без содержания под стражей. Допустив принудработы с содержанием под стражей, как особую меру наказания, пришлось бы слить и смешать в одно лишение свободы и принудительные работы, строго различаемые Уголовным Кодексом в системе наказаний. И тогда зачем было бы устранять лишение свободы из круга административных взысканий, раз оно продолжало бы практиковаться под видом принудительных работ [4]).

Административные взыскания, которые могут налагаться за нарушение обязательных постановлений, указаны в декрете 27-го июля исчерпывающим образом. Следовательно, указание в обязательных постановлениях на какие-либо иные административные взыскания, кроме штрафа и принудработ (без содержания под стражей), следует признать с точки зрения закона недопустимым. Исключение могут составить лишь такие постановления, которые издаются на основании специальных декретов и поста-

[4]) Подробно этот вопрос освещен в нашей статье „Арест по Советскому праву", Советское право, 1923, № 1, стр. 50 и сл.

новлений ВЦИК и СНК, в коих указаны особые меры взысканий за их нарушение [5]).

В случае нарушения обязательного постановления, органами милиции производится дознание и составляется протокол, который подписывается уполномоченным на его составление должностным лицом, равным образом, нарушителем и свидетелем, если таковые имеются на лицо. В случае отказа нарушителя подписать протокол, об этом отказе заносится в протокол с указанием мотивов отказа; отказ нарушителя в подписании протокола не останавливает дальнейшего его направления.

Протокол о нарушении обязательного постановления немедленно препровождается в губернский административный отдел или в уездное управление милиции, где и выносится постановление о наложении на нарушителя взыскания в административном порядке, каковое вступает в силу по утверждении его в губернских городах — начальником ГАО, а в уездах председателем уисполкома или его заместителем.

В тех случаях, когда из протокола устанавливается, что данное лицо обвиняется в деянии, преследуемом в судебном порядке, дело передается милицией в соответствующий суд по подсудности.

При наложении взысканий в административном порядке требуется соблюдение следующих правил:

---

[5]) Специальными узаконениями определяются административные взыскания за неплатеж отдельными гражданами в срок или отказ от платежа налогов, от выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение (ср. ст. 79 Угол. Код.). Как было раз'яснено циркуляром НКВД, НКФ и НКЮ от 16 мая 1923 г. за № 146 (бюлл. НКВД № 11), административные взыскания за фискальные нарушения могут применяться лишь теми органами власти и в тех пределах, как это точно установлено в том или ином налоговом законе. По общему правилу, административная ответственность за неплатеж в срок всех без исключения налогов установлена Положением о взимании налогов и сборов 17 июля 1922 г. (С. У. № 44, ст. 550) в виде принудительного взыскания недоимки и штрафа по постановлению соответствующего финотдела. То или иное административное взыскание за несвоевременный платеж данного налога, применяемого другим органом власти, в другом порядке и с другим содержанием, чем это установлено положением 17 июля 1922 г., может иметь место только в тех случаях, когда это прямо установлено законом о данном налоге.

Административные взыскания, налагаемые за нарушение обязательных постановлений Наркомпути, определяются в виде штрафа в размере до 50 руб. (С. У. 1923, № 12, ст. 148).

Декретом СНК Союза ССР 11 декабря 1923 г. (С. У. 24 г., № 17, ст. 161) начальнику воздухфлота предоставлено право налагать в административном порядке на непосредственных нарушителей правил и инструкций о порядке совершения полетов гражданскими воздушными судами штраф до 10 руб.

а) постановление должно содержать ясное указание на личность нарушителя и учиненное им нарушение, а также на размер наказания;

б) приписываемый нарушителю проступок должен в точности соответствовать нарушению, указанному в том обязательном постановлении, на которое делается ссылка.

Постановление о наложении взыскания в административном порядке должно быть вынесено не позже, как в течение одного месяца со дня обнаружения проступка. Декретом ВЦИК и СНК 24 марта 1924 г. (С. У. 24, № 28, ст. 263) Наркомвнуделу предоставлено право по соглашению с Наркомюстом допускать удлинение указанного срока до двух месяцев в тех местностях, где такое продление явится необходимым в силу местных условий (отдаленности расстояний, затруднительности сообщений и особых временных обстоятельств, препятствующих нормальной работе административных органов).

После истечения означенных сроков нарушитель может быть преследуем лишь в судебном порядке.

Согласно раз'яснению НКЮ (цирк. 17/1—24 №—14) это последнее правило надлежит понимать так, что по истечении упомянутых сроков лицо, нарушившее обязательное постановление, может преследоваться только в том случае, когда за нарушение этого обязательного постановления установлена уголовная кара по Угол. Кодексу РСФСР (напр., ст. ст. 217, 218, 221 и друг.). Если же проступок этот не подходит ни под одну из статей Уголовного Кодекса, наложение административных взысканий в судебном порядке, вообще, недопустимо, независимо от того, истек или не истек месячный срок со дня обнаружения проступка.

Таким образом, по обязательным постановлениям, нарушения коих не предусмотрены Уголовным Кодексом РСФСР, истечение месячного (или в подлежащих случаях — двухмесячного) срока со дня обнаружения проступка должно считаться давностью, совершенно исключающей возможность вынести постановление о наложении какого-либо взыскания на нарушителя.

Если до наложения взыскания в административном порядке указанное нарушение обязательного постановления было принято судом к своему рассмотрению, то нарушитель не может быть подвергнут взысканию за то же деяние в административном порядке.

Постановление о наложении взыскания должно быть изложено в письменной форме и пред'явлено лицу, над которым оно приводится в исполнение.

В случае недовольства, подвергшийся взысканию в административном порядке может просить исполком о пересмотре вынесенного им постановления или обжаловать это постановление в порядке инстанций. Подача жалоб не приостанавливает исполнения. Явно неправильное наложение взысканий влечет за собою не только отмену взыскания, но и ответственность должностного лица, наложившего взыскание, за соответствующее служебное преступление.

Наложение на виновного в нарушении обязательного постановления взыскания в административном порядке приводится в исполнение органами милиции. Исключение в этом отношении установлено лишь для лиц, состоящих на военной службе: в случае нарушения обязательного постановления таким лицом наложенное на него взыскание приводится в исполнение через соответствующего военного начальника, которому и препровождается постановление о наложении взыскания.

Получив от губернского административного отдела или президиума уисполкома сообщение о наложении административного взыскания, милиция обязана в 3-дневный срок известить повесткой об этом лицо, на которое наложено взыскание.

При наложении на виновного административного взыскания в виде денежного штрафа, сумма такового должна быть внесена в кассу финотдела по месту жительства нарушителя в 7-миднев-ный срок со дня вручения ему повестки (день вручения повестки в расчет не входит), и квитанция финотдела предста-влена под расписку в орган милиции, приводящий в исполнение постановления о наложении штрафа.

Если причитающаяся с оштрафованного сумма не будет в указанный срок внесена, то в губернии начальник административного отдела, а в уезде — предисполкома или его заместитель могуть заменить штраф принудительными работами или предложить милиции произвести принудительное взыскание штрафа. Однако, в случае установления несостоятельности нарушителя, штраф замене принудительными работами не подлежит.

Принудительное взыскание штрафа осуществляется путем обращения взыскания либо на движимое имущество нарушителя, находящееся в его руках или у государственных учреждений и частных лиц, либо на его заработную плату, либо на принадлежащие ему строения и право застройки. Выбор порядка принудительного взыскания предоставляется органам, постановившим решение о принудительном взыскании, в зависимости от имущественного положения нарушителя, при чем в отношении слу-

жащих и рабочих, в первую очередь, должно применяться обращение взыскания на их заработную плату [6]).

Лица, на которых за нарушение обязательных постановлений наложено взыскание в виде принудительных работ, подлежат направлению для отбывания таковых исключительно на работы, организуемые для мест заключения или в состоящие при них хозяйственные предприятия.

В случаях, если принудработники не могут быть использованы на работах в местах лишения свободы или состоящих при них предприятиях, места заключения, по соглашению с биржей труда, могут направлять принудработников на работы вне мест заключения и притом на наиболее тяжелые и опасные, на которые не имеется желающих работать из числа состоящих на бирже труда безработных.

Лица, приговоренные к принудработам без заключения под стражу, в отношении оплаты их труда приравниваются в полной мере ко всем остальным рабочим и служащим [7]).

Таким образом, найден практический выход к тому, чтобы, отказавшись от «каталажки» и «отсидки» царской эпохи, создать такую форму принудработ без содержания под стражей, при которой не страдали бы интересы безработных, и самое взыскание не превращалось, из-за отсутствия работ для принудработников, в простую формальность.

В целях упрощения всей процедуры административных взысканий декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июля 1924 г. (Изв. ЦИК, № 161) вводится следующий порядок для Москвы и Ленинграда.

В названных столицах постановления о наложении денежных взысканий в административном порядке в размере до 25 руб. могут быть выносимы начальниками отделений милиции, и штрафы в размере до 3 руб. могут быть взыскиваемы при самом нарушении обязательных постановлений под квитанцию постовых милиционеров.

Перечень дел, по которым применяется этот упрощенный порядок наложения штрафов, устанавливается соответствующим губисполкомом. В отношении дел, по которым взыскания нала-

---

[6]) Порядок взыскания штрафов, налагаемых в административном порядке за нарушение обязательных постановлений, подробно нормируется инструкцией НКВД и НКЮ от 26 января 1924 г. (Раб. Кр. Милиция № 3—4, в офиц. отделе), составленной применительно к нормам гражд. проц. кодекса об обращении взыскания на имущество (ст.ст. 271—316).

[7]) Циркуляр НКТруда и НКВД 20 февраля 1923 г. Труд № 43.

гаются постовыми милиционерами, в обязательном постановлении должны быть указаны характер правонарушений и точный размер штрафа за эти нарушения, без права повышения или понижения размера штрафа со стороны милиционеров.

При отказе от уплаты на месте, наложенный милиционером штраф может быть увеличен не свыше пяти раз начальником отделения милиции.

Пересмотр постановлений по жалобам заинтересованных лиц производится соответствующим административным отделом и, в качестве высшей инстанции в порядке обжалования, подлежащим губисполкомом.

§ 8. Функции рабоче-крестьянской милиции.

Хотя правила, определяющие формы непосредственного милицейского воздействия в РСФСР, и не получили еще надлежащей шлифовки в процессе законодательного оформления, они представляют уже в том виде, в каком сложились и действуют в настоящее время, несомненный научный и практический интерес и социальную ценность. В распоряжении административиста много утонченных законов и инструкций по полицейской части, искусно претворяющих пресловутые гарантии гражданской свободы в свободу угнетения и эксплоатации невладеющих масс. Между тем как здесь в сколоченных наспех первых набросках нового права выявляется активность рабоче-крестьянской милиции, органа охраны отвоеванного ею самою революционного порядка, призванной к защите безопасности трудящихся, с которыми она в классовом отношении образует одно неразрывное целое. Перед этой особенностью функций рабоче-крестьянской милиции тускнеет фальшивый блеск самых передовых буржуазных законов, нормирующих полицейское вмешательство в гражданский оборот.

На органы рабоче-крестьянской милиции возлагается четыре основных группы обязанностей:

1) наблюдение за исполнением гражданами законов, обязательных постановлений и распоряжений советской власти, относящихся к охране революционного порядка, общественной и личной безопасности и благоустройства;

2) обнаружение, предотвращение и прекращение уголовных преступлений и нарушений революционного порядка, безопасности и благоустройства в пределах, установленных подлежащими узаконениями и инструкциями НКВД;

3) содействие, согласно существующих законов, государственным учреждениям и должностным лицам в осуществлении возложенных на них задач;

4) оказание нуждающимся в том гражданам содействия и помощи в пределах их законных требований и лежащих на органах милиции обязанностей.

Органы милиции при исполнении перечисленных обязанностей строго руководствуются действующими постановлениями центральной и местной власти и соответственными инструкциями НКВД [1]).

1. Милиция немедленно прекращает всякого рода контр-революционные выступления граждан, как-то: контр-революционные призывы, произнесение на улицах контр-революционных речей, разбрасывание или расклейку, продажу и раздачу воззваний, летучек и вообще литературы контр-революционного характера, а равно не допускает срывания советского герба и флага и выставления флагов, эмблем и плакатов, по своему характеру и содержанию враждебных Советской власти. Обнаружив контр-революционные выступления, орган милиции немедленно сообщает по начальству и в ближайшее учреждение ГПУ, а вместе с тем принимает меры к задержанию виновных, к срыву расклеенных, к собранию разбросанных воззваний и летучек и к устранению выставленных флагов и плакатов.

В случае возникновения в районе милицейского поста организованных контр-революционных выступлений, как-то: шествий, манифестаций, сборищ, митингов или появления в том же районе вооруженных контр-революционных отрядов или отдельных вооруженных людей с контр-революционными намерениями, а также в случае умышленной порчи телеграфных и телефонных проводов, постовой милиционер немедленно извещает об этом по телефону или каким-либо иным способом в отделение милиции, а при невозможности это сделать сообщает непосредственно в отдел ГПУ или в ближайшую воинскую часть, начальнику части или старшим по службе военнослужащим.

---

[1]) Руководящими инструкциями, которыми определяются формы непосредственного милицейского воздействия, являются: инструкция постовому милиционеру от 31 августа 1923 г., инструкция участковому надзирателю от 17 ноября 1923 г., инструкция волостному милиционеру от 12 января 1924 г., а также инструкция органам милиции о порядке производства дознаний от 22 марта 1924 г. (см. приказы начальника ЦАУ — начальника милиции Республики № 103 за 1923 г. и №№ 8 и 75 за 1924 г.)

Устав Милиции, неоднократно упоминаемый в инструкции участковому надзирателю, не получил пока своего утверждения.

До прибытия на место уведомленных им органов власти постовой милиционер, не упуская из-под наблюдения упомянутых контр-революционных выступлений, принимает меры к выяснению их размера, характера и цели, для доклада об этом прибывшим органам власти; если к тому представится возможность, задерживает руководителей или отдельных участников этих выступлений.

Если постовому милиционеру станет известным, что в районе его участка происходит где-либо собрание граждан контр-революционного характера, то он немедленно извещает об этом отделение милиции, а при невозможности это сделать, непосредственно сообщает в орган ГПУ, устанавливая вместе с тем наблюдение за местом собраний для доклада обо всем замеченном органам власти [2]).

В целях предупреждения и пресечения уголовных преступлений и нарушений революционного порядка, безопасности и благоустройства органы милиции собирают сведения о всех возбуждающих подозрение местах и лицах, находящихся в районе действий данного органа, устанавливают за ними наблюдение и о замеченном сообщают по начальству (а в подлежащих случаях также и ближайшему органу уголовного розыска). В частности, милиция наблюдает, чтобы не производилось сбыта и обмена добытого преступлением имущества на ярмарках, базарах, торгах, постоялых дворах, в трактирах, пивных, чайных и тому подобных заведениях и принимает меры к обнаружению лиц, занимающихся сбытом этого имущества, как ремеслом.

В случаях появления в пределах волости шайки воров, грабителей и бандитов волостной милиционер немедленно доносит о том начальнику милиции района, принимая со своей стороны все необходимые меры к ограждению граждан от насилий и задержанию лиц, составляющих шайку.

В городах участковый надзиратель обходит возможно чаще дома и проверяет проживающих в них по домовым книгам, выясняя лиц, не прописанных и не имеющих соответствующих документов. Он является на всякое массовое собрание народа на улицах и площадях.

В видах предотвращения и устранения нарушений порядка органы милиции вправе пред'являть гражданам определенные требования о соблюдении законного порядка, об'ясняя, в случае неосведомленности гражданина, как ему в данном случае сле-

---

[2]) Инструкция постовому милиционеру, ст.ст. 34—36; см. также инструкцию участковому надзирателю, ст.ст. 44 и 45, и волостному милиционеру, ст.ст. 40—42.

дует поступить по закону [3]). При невыполнении гражданином пред'явленного к нему требования милиция принимает все законные меры к предотвращению нарушения и к установлению личности нарушителя.

2. В целях обнаружения и расследования преступлений и нарушений и привлечения виновных в том лиц к ответственности в судебном или административном порядке, должностные лица милиции обязаны:

а) принимать словесные и письменные заявления граждан, правительственных и общественных учреждений об усмотренных ими преступлениях или нарушениях, а равно заявления лиц, потерпевших от преступных на них посягательств;

б) составлять протоколы об обнаруженных ими преступлениях, нарушениях, а также случаях неисполнения их законных распоряжений и требований;

в) устанавливать личность подозреваемых и нарушителей и

г) производить дознания о совершенных нарушениях или преступлениях.

Заявления о совершившихся или готовящихся преступных деяниях должны приниматься всеми должностными лицами милиции во всякое время дня и ночи, не исключая и дней нерабочих [4]).

Каждый протокол, составляемый органами милиции о преступлениях, проступках и разного рода происшествиях, нарушающих установленный порядок общественной жизни, должен содержать в себе следующие указания: год, месяц, число составления протокола; должность и фамилия составляющего протокол, а также основание, послужившее поводом для составления протокола (жалоба потерпевшего, заявление постороннего лица, явка с повинной, приказание начальства и пр.); время и место совершения преступного деяния; в чем оно состоит; кто является потерпевшим; кто подозревается и обвиняется; имя, отчество и фамилия и местожительство каждого свидетеля и те обстоятельства, которые может удостоверить каждый из свидетелей.

Протоколы составляются по возможности на месте происшествия, тотчас после обнаружения или заявления о таковом. Каждое показание должно быть подписано давшим его лицом;

---

[3]) Неисполнение законного распоряжения или требования находящегося на посту органа милиции, военного караула, а равно всяких других властей, призванных охранять общественную безопасность, карается, согласно ст. 219 Угол. Код., принудработами (на срок от 7 дней до одного года) или штрафом до 300 руб.

[4]) Инструкция органам милиции о порядке производства дознаний, § 17.

причины отказа подписать свое показание заносятся в протокол. В конце каждого протокола должна быть подпись лица, его составляющего [5]).

Для установления личности подозреваемого или нарушителя, должностное лицо милиции обязано потребовать от него пред'явления соответствующего документа. Таким документом может служить как удостоверение личности установленной НКВД формы (см. ниже, стр. 97), так и любой имеющийся при подозреваемом или нарушителе документ, выданный ему государственным учреждением или профсоюзом за соответствующими подписями и печатью, в котором имеется точное указание на его фамилию, место работы или службы или местожительства.

Если при подозреваемом или нарушителе не окажется такого документа или пред'явленный документ окажется неправильным, просроченным или внушающим сомнение в его подлинности и принадлежности нарушителю и его личность не может быть установлена достоверно иным способом, например, свидетельством находящихся на месте происшествия граждан, то должностное лицо милиции приглашает его отправиться для установления личности в отделение милиции (в волости — в управление милиции района), а в случае отказа подвергает его приводу [6]).

Органы милиции производят самостоятельно от уголовного розыска дознания о происшествиях, заключающих в себе признаки нарушений, предусмотренных в гл. VIII Уголовного Кодекса (нарушения правил, охраняющих народное здравие, общественную безопасность и публичный порядок), о некоторых особо перечисленных преступлениях, а также о всех нарушениях революционного порядка, безопасности и благоустройства, предусмотренных обязательными постановлениями и иными распоряжениями Советской власти, устанавливающими ответственность за нарушение их в судебном или административном порядке [7]).

---

[5]) Инструкция о порядке составления протоколов органами Советской Раб. Кр. Милиции (прил. I к инструкции участковому надзирателю).

[6]) Об установлении личности см. инструкцию постовому милиционеру ст.ст. 24 и 25, участковому надзирателю, ст.ст. 31 и 32, и волостному милиционеру, ст.ст. 27 и 28.

[7]) Инструкция органам милиции о порядке производства дознаний предоставляет милиции производить самостоятельно от уголовного розыска дознания по делам о преступлениях и нарушениях, предусмотренных 2-й частью ст. 86, ст.ст. 87, 88, 100, 103, 139, 139-а, 140, 140-а, 140-б, 141, 153, 1-й частью ст. 157, ст.ст. 171—176, 180 п. „а", 187 и 215—227 Угол. Код. РСФСР.

Обыски и выемки участковый надзиратель и волостной милиционер производят согласно правил Уголовно-Процессуального Кодекса, на основании особых ордеров, исходящих от соответствующих начальников милиции и других лиц, уполномоченных на выдачу таких ордеров, если последние имеют отметку начальника милиции о приведении их в исполнение. Без означенного ордера участковый надзиратель и волостной милиционер производит обыски и выемки лишь в тех случаях, когда имеются достаточные основания полагать, что следы и другие вещественные доказательства нарушения могут быть скрыты или уничтожены.

3. Милиция обязана оказывать содействие каждому государственному учреждению по проведению в жизнь мероприятий Советской власти и каждому должностному лицу в выполнении его служебных обязанностей, согласно существующих законов и обязательных постановлений местной власти.

Ранее мы уже ознакомились с обязанностями милиции по проведению в исполнение постановлений органов управления о наложении взысканий в административном порядке.

На милиции лежит, далее, обязанность налагать, по предписанию уполномоченных на то органов власти, предварительный арест на обнаруженное у частных лиц или обществ имущество, скрытое от реквизиции или подлежащее на основании действующих узаконений конфискации. Предварительный арест означенного имущества производится участковым надзирателем или волостным милиционером на основании особых ордеров, выдаваемых уполномоченными на то лицами. При предварительном аресте имущества, подлежащего реквизиции или конфискации, составляется особый акт, содержащий: а) указание законных оснований, по которым предварительный арест производится; б) должность, имя и фамилию лица, производящего арест и его полномочие; в) имя, фамилию, местожительство владельца и место нахождения имущества; г) подробную и точную опись имущества с указанием веса, меры и рода упаковки и д) указание, кому арестованное имущество оставлено на хранение. Означенный акт о предварительном аресте имущества подлежит немедленному направлению милицией в судебное или административное учреждение, по принадлежности. Самое имущество с копией описи передается милицией на хранение владельцу или другому заслуживающему доверия лицу.

Акты о предварительном аресте имущества, подлежащего реквизиции, поступают в соответствующие губисполкомы, на

коих по закону лежит обязанность приводить в исполнение, через свои административные отделы, специальные постановления СТО о реквизиции того или иного имущества. Акты об аресте имущества, подлежащего конфискации, направляются в исполкомы лишь в том случае, если по закону в отношении арестованных предметов предусматривается конфискация их в административном порядке [8]).

Административное учреждение, в которое милицией направляется акт о предварительном аресте имущества, подлежащего реквизиции или конфискации, обязано не позднее 3-недельного срока об'явить владельцу арестованного имущества свое решение о реквизиции, конфискации или освобождении арестованного имущества.

Переходим к дальнейшим обязанностям милиции по содействию государственным учреждениям.

Милиция производит выселение граждан из занимаемых ими жилищ, а также вселение в жилище, но только в силу судебных постановлений или по ордерам, выдаваемым уполномоченными на то законом учреждениями и лицами.

Многочисленные, ранее изданные, постановления о порядке выселения граждан из занимаемых ими помещений были об'единены, в классовом отношении заострены и уточнены декретом ВЦИК и СНК от 9-го января 1924 г. (С. У. № 8, ст.45).

---

[8]) Конфискация в административном порядке допускается в отношении предметов, изготовление, торговля, приобретение и хранение коих подчиняется особым правилам, в случае невыполнения этих правил; предметов, из'ятых из оборота; имущества лиц, проживающих в местностях РСФСР, которые были временно заняты неприятельскими или контр-революционными войсками, и добровольно ушедших с противником при эвакуации ими означенных местностей.

(Декрет СНК о порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ от 17 окт. 1921 г. (С. У. № 70. ст. 564) и декрет СНК о конфискациях и реквизициях имущества частных лиц в местностях, освобожденных от неприятеля от 28 марта 1921 г. (С. У. № 21, ст. 134). Оба декрета вошли в прил. 4-е к ст.ст. 69 и 70 Гражд. Код. РСФСР).

Таможенные учреждения производят в административном порядке конфискацию задержанных у пассажиров товаров или предметов, запрещенных к ввозу или вывозу, скрытых от таможенного контроля путем какого-либо ухищрения, а также товаров или предметов, хотя и разрешенных к ввозу или вывозу, но скрытых от таможенного контроля с целью избежания платежа таможенных пошлин, а также контрабандных товаров или предметов (С. У. 1922, № 58, ст. 734; 1923, № 33, ст. 372; упом. прил. 4-е к Гражд. Код.).

Пересылаемые в обход действующих почтовых правил деньги и предметы, в случае обнаружения таковых в почтовых отправлениях, конфискуются органами НКП и Т (ст. 16 декрета 17 окт. 1921 г.).

Согласно инструкции, сопровождающей этот декрет, административное выселение граждан допускается только из одной категории домов: из домов, закрепленных в установленном порядке за госучреждениями или предприятиями. Основанием к административному выселению из этих домов служит потеря лицом, живущим в этих домах, связи по работе или службе с названным учреждением или предприятием или отсутствие таковой связи. Предоставлявшееся ранее различным категориям граждан (напр., работникам просвещения, комсоставу Красной армии и флота и т. д.) право не быть выселенными в административном порядке из домов-коммун теряет свою силу. Инструкция предусматривает (да и то далеко не в категорической форме) всего лишь одну категорию граждан, не подлежащих вовсе административному выселению: это члены того профсоюза, который об'единяет рабочих и служащих данного предприятия или учреждения.

Распоряжение о выселении должно исходить от руководящего органа данного учреждения или предприятия. На руководителей учреждений и предприятий, за которыми дом закреплен, возлагается ответственность за пользование правом выселения и за соблюдение установленных о порядке выселения правил (С. У. 1924, № 8, ст. 46).

Классовый момент выявляется инструкцией в виде установления льготных условий для административного выселения из домов-коммун рабочих и лиц, приравниваемых к ним (семьи мобилизованных, учащиеся, состоящие на гостипендиях, безработные, получающие пособия, инвалиды труда и войны, состоящие на социальном обеспечении). Означенные граждане могут быть выселяемы только в летнее время (с 1-го апреля по 1-е ноября). Одновременно с выселением им обязательно должно быть предоставлено другое, годное для жилья (что должно быть удостоверено жилищно-санитарной инспекцией) и свободное помещение, а равно и перевозочные средства. Без соблюдения последних условий самое выселение не может иметь места.

Административное выселение всех других граждан допускается во всякое время года, и предоставление им нового помещения и транспортных средств не гарантируется. Инструкция допускает выселение и тех граждан, которые произвели за свой счет капитальный ремонт занимаемого помещения. Им должно быть, однако, предоставлено другое годное для жилья помещение.

Решение о выселении в административном порядке может быть обжаловано прокурорскому надзору, однако, обжалование

не останавливает приведения такового в исполнение через подлежащие органы милиции [9]).

Что касается обязанностей милиции по содействию отдельным ведомствам, то, согласно инструкциям для участкового надзирателя и волостного милиционера и другим узаконениям и распоряжениям, таковые выражаются в следующем:

Милиция оказывает содействие военным властям в борьбе с дезертирством, по розыску и задержанию дезертиров, а также по призыву на военную службу военнообязанных и по проведению мобилизации, руководствуясь особо издаваемыми по этому предмету инструкциями и наставлениями.

По вызову налоговых инспекторов и финансовых агентов милиция присутствует при составлении протоколов о беспатентной торговле на рынках, базарах, в магазинах и лавках, при составлении описей имущества недоимщиков для продажи его с торгов, закрывает и опечатывает, согласно распоряжения исполкома, торговое или промышленное предприятие, владелец которого не подчинился требованию финансовых агентов о выборе патента или промыслового свидетельства. Милиция выдает по требованию финансовых агентов необходимые справки о плательщиках налогов (о местожительстве, смерти и проч.) [10]).

При отсутствии должностных лиц инспекции косвенных налогов на месте нарушения, агенты милиции о каждом обнаруженном нарушении постановления об акцизах сами составляют протоколы по установленной форме и принимают другие меры, предусмотренные соответствующими статьями Уголовно-Процессуального Кодекса РСФСР. В случае необходимости произвести обыск в жилище обвиняемого или заподозренного лица, либо находящихся в его владении или пользовании постройках, агенты инспекции косвенных налогов обращаются за содействием к агентам милиции; в случае обнаружения нарушения в момент его совершения, обыск должен быть произведен агентами инспекции косвенных налогов или милицией безотлагательно. Неоплаченные акцизом предметы, а также орудия их производства, опечатываются и либо оставляются в предприятиях, где обнаружено нарушение постановлений об акцизах, либо сдаются в ближайшие места выделки или оптовой торговли такими предметами, во всех случаях на хранение владельцев или заведующих этими ме-

---

[9]) Обстоятельный анализ инструкции 9 января 1924 г. дан С. Раевичем в статье: „О выселении из жилых помещений“ (Еженед. Сов. Юст. 1924, № 3—4, стр. 52—55).

[10]) Приказ милиции республики от 27/IV—23 г. № 128.

стами и под ответственность хранителей. В случаях невозможности и такой передачи обнаруженных предметов, последние передаются на хранение органам милиции [11]).

По вызову таможенных учреждений милиция оказывает им содействие в производстве обысков, выемок и облав для обнаружения контрабанды и в задержании контрабандистов.

Органам Наркомзема милиция оказывает содействие при приведении в исполнение решений земельных комиссий, при производстве взысканий с неисправных плательщиков арендных платежей, а также выданных ссуд и пособий, при удалении с переселенческих участков лиц, самовольно захвативших эти участки, и при передвижении переселенцев для поддержания порядка, по вызову земельных органов. Лесной администрации или страже милиция оказывает содействие при борьбе с самовольными порубками, при задержании порубщиков и отобрании у них заготовленного леса, а также по наблюдению за тем, чтобы не производилась охота в недозволенное время, в недозволенных местах и недозволенными способами, и в задержании лиц, нарушивших установленные правила охоты. Ветеринарному персоналу милиция оказывает содействие по надзору за животными всякого рода, перегоняемыми или перевозимыми из одной местности в другую, и при исполнении ими других служебных обязанностей.

Милиция оказывает содействие санитарной инспекции при выполнении возложенных на нее законом обязанностей по санитарной охране воздуха, воды, почвы, жилища, пищевых продуктов, а также при организации ею противоэпидемических мероприятий и борьбы с болезнями.

Милиция оказывает содействие детской социальной инспекции в борьбе с детской беспризорностью, нищенством и правонарушениями детей и по борьбе с эксплоатацией детей и дурным с ними обращением (С. У. 1921, № 66, ст. 506, п. 8) [12]).

4. Оказание милицией содействия и помощи непосредственно самим гражданам выражается в следующих обязанностях милиции по ограждению личной и имущественной безопасности и законных интересов граждан [13]).

---

[11]) Постановление ЦИК и СНК Союза ССР о порядке наложения взысканий за нарушение постановлений о косвенных налогах (акцизах) от 9 мая 1924 г. (Вестн. ЦИК № 5, ст. 166).

[12]) На обязанностях милиции по содействию судебно-следственным органам мы не останавливаемся, как на вопросе процессуального права.

[13]) Инструкция волостному милиционеру, ст. ст. 84—91, постовому—ст. 48 и сл.

Должностное лицо милиции, в случае обращения к нему граждан за защитой от насилия, обязан явиться на место происшествия и оградить их от преступного нападения или посягательства. Лицам, потерпевшим от насилия, несчастного случая или стихийного бедствия, а равно лицам, оказавшимся в местах общего пользования в беспомощном состоянии вследствие припадка болезни, милиция обязана оказывать первоначальную помощь, вызывая к ним карету скорой помощи или доставляя их в ближайшую больницу либо аптеку, или, наконец, вызывая на место происшествия лицо медицинского персонала, если по состоянию здоровья потерпевший не может быть отправлен в больницу. Милиция обязана принимать все зависящие меры к спасению утопающих, а также к оживлению мнимоумерших, как-то: утопленников, замерзших, угоревших, повесившихся и т. п., руководствуясь при подаче им первой помощи специальными правилами Наркомздрава. Душевно-больных, угрожающих своим поведением себе или окружающим, милиция направляет в ближайшую больницу. Покинутых и заблудившихся детей милиционер направляет в ближайший детский приемный пункт или, в крайнем случае, в отделение милиции путем передачи соседним по посту милиционерам или через граждан, заслуживающих его доверия.

В видах ограждения законных интересов граждан, милиция обязана выдавать в случаях и в порядке, установленных подлежащими законоположениями, разного рода удостоверениями, справки об утрате документов и т. п. Заявления граждан об утрате удостоверений личности, мандатов, пропусков и вообще всяких документов, удостоверяющих какие-либо служебные права владельцев этих документов, управления милиции обязаны принимать по месту жительства или временного нахождения заявителя. На основании поданного заявления милиция составляет протокол, копию которого выдает заявителю. По пред'явлении означенной копии и особой публикации в местных известиях, учреждение, выдавшее утраченный документ, может выдать заинтересованному лицу дубликат взамен утраченного [14]).

Милиция принимает заявления о находках и пригульном (неизвестно кому принадлежащем) скоте, принимает меры к розыску владельцев и возвращению им найденных предметов. Согласно декрету СНК, РСФСР о пригульном скоте от 14 мая 1924 г. (С. У. № 46, ст. 442), принятый органами милиции

[14]) Декрет СНК о возобновлении утраченных документов от 27/11—22 г. (С. У. № 19, ст. 223).

пригульный скот отдается на прокормление ближайшему крестьянскому комитету общественной взаимопомощи, а в случае отказа со стороны последнего, может быть отдан кому-либо из граждан, известных органу милиции и из'явивших на то согласие [15]).

При исполнении служебных обязанностей, органы милиции должны строжайше соблюдать установленный законом порядок, допуская действия, стесняющие граждан лишь в случаях, когда такие действия будут безусловно необходимы для выполнения возложенных на милиционера обязанностей. В обращеннии с гражданами он должен быть вежлив и свои по службе требования пред'являть к ним спокойно, но твердо и настойчиво.

Органам милиции только в исключительных случаях разрешается вызывать граждан для пред'явления требования о соблюдении законного порядка в отделение милиции.

В частные квартиры орган милиции может входить лишь в следующих случаях:

а) при преследовании преступника по горячим следам, если он скрылся в чьем-либо жилище;

б) если в чьей-либо квартире совершилось или совершается преступление;

в) в случае нарушения в квартире общественной тишины;

г) при исполнении служебных бумаг и для привлечения граждан к различного рода повинностям;

д) по просьбе владельцев квартир для оказания им законного содействия;

е) когда необходимо произвести обыск [16]).

При невозможности обойтись собственными силами или ограничиться помощью дворников и других лиц, на которых особо возложена охрана порядка и благоустройства в городах, и помощью сельских исполнителей в деревне, орган милиции вправе потребовать содействия отдельных граждан:

а) для прекращения застигнутого им преступления или нарушения революционного порядка, безопасности и благоустройства;

б) для преследования укрывающихся от него лиц, подлежащих задержанию;

---

[15]) В случае обнаружения в течение года владельца лошади или коровы и в течение двух месяцев владельца мелкого скота, таковой немедленно ему возвращается, при чем о возвращении уведомляется орган милиции. В случае необнаружения владельца пригульного скота в течение указанного срока, скот передается местному комитету крестьянской взаимопомощи, а владелец его теряет всякое право на возвращение ему скота.

[16]) Инструкция участковому надзирателю, ст. 15.

в) для сопровождения задержанных им лиц в места, предназначенные для их содержания;

г) для оказания помощи как ему, так и другим должностным лицам в случае встреченного ими сопротивления при исполнении их служебных обязанностей;

д) для оцепления и охраны обыскиваемого места;

е) для охраны обнаруженного трупа и оставленных на месте преступления вещественных доказательств и других следов преступления;

ж) для оказания помощи и сопуствования до указанного им пункта пострадавших от преступления, стихийного бедствия или несчастного случая, больных, детей и других лиц, нуждающихся в особом попечении;

з) для отсылки спешного сообщения.

При необходимости получения помощи и содействия со стороны граждан, орган милиции, в первую очередь, обращается к отдельным военнослужащим, находящимся на месте происшествия или проходящим мимо, и к лицам, лично ему известным и заслуживающим доверия.

Кроме упомянутых выше случаев, орган милиции вправе потребовать от граждан содействия в качестве понятых при производстве обысков, выемок, осмотров и при составлении протоколов по разным случаям.

Орган милиции в городах вправе требовать от извозчиков и управляющих (шоферов) наемных автомобилей содействия:

а) для доставления по указанному адресу скоропостижно умерших, тяжело больных, рожениц и лиц, тяжко пострадавших от преступления или от несчастного случая;

б) для доставления в отделение милиции лиц, находящихся в состоянии полного опьянения;

в) для преследования лиц, подлежащих задержанию.

В сельских местностях в случаях, указанных в п.п. «а» и «в», а также для посылки спешного, нетерпящего отлагательства, сообщения, волостной милиционер вправе требовать от волисполкома предоставления, в пределах сметных ассигнований, перевозочных средств вместе с возчиками [17]).

Должностное лицо милиции при исполнении своих служебных обязанностей может употребить оружие в следующих случаях:

---

[17]) О требовании содействия см. инструкцию участковому надзирателю, ст.ст. 17—20, инструкцию постовому милиционеру, ст.ст. 11, 12 и 14, и волостному милиционеру, ст.ст. 15, 16 и 18.

а) при вооруженном на него нападении или при вооруженном сопротивлении его законным требованиям;

б) для отражения произведенного на него нападения, хотя и не вооруженного, но угрожающего опасностью его жизни, здоровью, свободе, или сделанного с целью отбить препровождаемых арестованных или отнять находящееся у него по делам службы имущество, деньги, бумаги, либо оружие, когда никакое другое средство защиты не было возможно;

в) для защиты других лиц от застигнутого им нападения, угрожающего опасностью их жизни, здоровью или личной неприкосновенности, если прибегнуть к иным средствам защиты не представляется возможным;

г) для прекращения насильственного посягательства на имущество, если прекратить это посягательство другими средствами нельзя;

д) для задержания преступника и поимки арестанта, бежавшего из-под стражи, когда настичь и задержать его нельзя иначе, как путем применения оружия.

В случаях, указанных в п.п. «б», «в», «г», и «д», орган милиции, при применении оружия, делает об этом предупреждение окриком, при чем принимает все зависящие от него меры, чтобы во время действия оружием не пострадали посторонние лица [18]).

О всех случаях употребления оружия должностное лицо милиции, применившее его, доносит по начальству, с указанием числа израсходованных огнестрельных припасов.

Если применение оружия имело последствием причинение кому-либо смерти или ранения, то орган милиции, употребивший оружие, немедленно составляет о том протокол с изложением обстоятельств дела, с указанием числа убитых и раненых и с обозначением их личности. Этот протокол немедленно препровождается участковому помощнику губернского прокурора, а копия его — по начальству [19]).

Приведенные правила об употреблении оружия органами милиции заслуживают внимания, как опыт урегулирования весьма

---

[18]) Инструкция участковому надзирателю, ст. 22. По инструкции волостному милиционеру, ст. 20, предупреждение предписывается только в случаях, указанных в п.п. „б“ и „д“, а инструкция постовому милиционеру, ст. 8,—лишь в случаях, указанных в п.п. „б“. Такого рода несогласованность вряд ли может быть об'ясняема какими-либо соображениями по существу; надо думать (и в этом убеждает редакция ст. 8), что перед нами просто редакционный недосмотр.

[19]) Инструкция участковому надзирателю, ст. ст. 21—23; ср. также ст. ст. 19—21 инструкции волмилиционеру и ст.ст. 7—10 инструкции постовому милиционеру.

сложного административного вопроса, в котором необходима крайне осторожная увязка интересов органов власти и граждан. «Результат, который может получиться от применения оружия, не может быть учтен заранее, так как эта мера принуждения может вызвать и легкую рану и смерть и в обоих случаях видную роль могут сыграть случайные обстоятельства, в роде окружающей обстановки, почвы, психического состояния органа власти» [20]). За исключением разве лишь Англии, административное употребление оружия в буржуазных государствах не дает гражданам достаточных гарантий против возможных эксцессов и злоупотреблений власти. В царской России вопрос об административном употреблении оружия регулировался целым рядом узаконений, разбросанных по разным томам свода законов, при том весьма неполных и взаимно несогласованных. Советское право пока еще не создало общих определений по этому предмету декретного характера, но своими инструкциями, направленными непосредственно к постовому и волостному милиционеру, а также к участковому надзирателю, оно делает в этом отношении весьма существенный и правильный первый шаг [21]).

В случаях, когда имеющихся на месте сил милиции и вооруженной стражи и других средств оказывается недостаточно для охранения революционного порядка и безопасности, а также для борьбы со стихийными бедствиями и поддержания порядка и охраны имущества при стихийных бедствиях, подлежащие органы управления обращаются к войскам рабоче-крестьянской

---

[20]) В. А. Гаген. Учебник административного права, Ростов н-Д., 1916, стр. 8.

[21]) При анализе правил упомянутых инструкций о применении оружия по содержанию, их следует сопоставить с приложением к ст. 688 (прим.) общего учреждения губернского царской России, с инструкцией министра внутренних дел, изданной после февральской революции 3-го июня 1917 г. (см. Дурденевский, Новый закон о милиции, М. 1917, стр. 14), а также с правилами употребления в дело оружия милицией, составляющими прил. 1 к ст. 12 Положения о народной милиции Дальне-Восточной Республики (С. У. ДВР № 5 от 20 октября 1921 г.).

Из особенностей советских правил, по сравнению с правилами дореволюционного законодательства, является требование применять оружие для прекращения насильственного посягательства на имущество, если прекратить это посягательство другими средствами нельзя: таких предписаний против погромов царское законодательство не имело.

В дальнейшем, желательно развитие советских правил об употреблении оружия в смысле их единообразного распространения на других должностных лиц, кроме милиции, коим присвоено по должности ношение оружия (лесная, таможенная, карантинная стража и т. д.) и в смысле урегулирования применения оружия милицейской командой или нарядом вооруженной стражи. Эти задачи определенным образом учитывает проект административного устава.

Красной армии. Привлечение войск для службы дозоров и раз'ездов, в помощь гражданским властям, предусматривается ст.ст. 201—209 Устава Гарнизонной Службы РККА. Помимо требования должностного лица, в распоряжение которого вызваны войска, начальник войск не имеет права приступить к действию оружием, за исключением случаев нападения на войско (ср. ст. 112 Уст. Гарн. Сл. [22]).

§ 9. Личное задержание.

Первая попытка нормирования арестов в советском праве относится еще к 15 и 16 декабря 1917 года, когда тогдашним наркомом юстиции Штейнбергом было предписано производить аресты, обыски, выемки и всякие иные следственные действия только по ордерам определенных следственных и судебных учреждений. Предлагалось всех содержавшихся под стражей в здании Смольного института и революционного трибунала, а также вновь задерживаемых, немедленно препровождать в определенные тюрьмы, где учреждаются временные следственные тройки, которые не позже, как в 48 часов, проверяют правильность ареста и законность содержания всех арестованных до сих пор лиц (С. У. 1917 г., № 9, ст. ст. 145 и 146).

VI всероссийским с'ездом советов 6 ноября 1918 года было постановлено освободить от заключения всех тех лиц, задержанных органами борьбы с контр-революцией, которым в течение двух недель со дня ареста не пред'явлено или не будет пред'явлено обвинения в непосредственном участии в заговоре против Советской власти, или в подготовке его, или в организации белогвардейских сил, или в содействии тем партиям и группам, которые явно поставили себе целью вооруженную борьбу против Советской власти. Вместе с тем было постановлено освободить от заключения всех заложников, кроме тех, временное задержание которых необходимо, как условие безопасности товарищей, попавших в руки врагов. Необходимость дальнейшего содержания под стражей заложников такого рода, для каждого отдельного лица, может быть установлена только ВЧК. Никакая другая организация не имеет права брать заложников и содержать их под стражей (С. У. 1918, № 100, ст. 1033).

---

[22]) Вопрос о призыве войск для содействия гражданским властям, не получивший пока достаточной регламентации в действующем советском праве, нашел детальную разработку в проекте административного устава.

В конце 1918 г., 14 декабря, Советом Обороны было предписано ВЧК и ее местным органам извещать предварительно и, во всяком случае, не позднее 48 часов, соответствующее советское учреждение об арестах ответственных работников советских учреждений, а также об арестах всех специалистов, инженеров и техников, занятых в промышленных предприятиях и на железных дорогах. Наркоматам и губернским и городским комитетам РКП предоставлялось право через своих делегатов участвовать в следствии об арестованных, с возможностью, однако, для ЧК мотивированного отвода делегированных представителей, утверждаемого высшей инстанцией. Тем же учреждениям предоставлялось право освобождать из-под ареста всех тех из арестованных по постановлениям ЧК, за кого представят письменное поручительство два члена коллегии комиссариата или два члена гор- или губкома РКП. Такое же право предоставлялось губернским и городским советам депутатов под письменное поручительство всех членов президиума, а равно местным и центральным профсоюзам под письменное поручительство всех членов правления союза, при чем ВЧК пользовалась правом отвода таких поручительств, с перенесением в этих случаях дела в высшую инстанцию (С. У. 1918, № 94, ст. 941).

С ликвидацией гражданской войны и с переходом на хозяйственный фронт, меры по проведению в жизнь революционной законности приобретают бо́льшую последовательность и систематичность.

Уголовно-Процессуальный Кодекс РСФСР 25 мая 1922 г. выступает в вопросе о личном задержании со следующими основными положениями: «Никто не может быть лишен свободы и заключен под стражу иначе, как в случаях, указанных в законе и в порядке законом определенном» (ст. 5). «Каждый судья и каждый прокурор, обнаруживший в пределах своего участка или района содержание кого-либо под стражей без законного постановления уполномоченных на то органов или свыше срока, установленного законом или судебным приговором, обязан немедленно освободить неправильно лишенного свободы» (ст. 6). «Судья или прокурор, до сведения которого дошло, что в пределах его участка или района кто-либо содержится не в надлежащем месте заключения или не в надлежащих условиях, обязан принять меры к восстановлению законного порядка» (ст. 7). По ст. 112 Уголовного Кодекса РСФСР незаконное содержание и незаконный привод карается лишением свободы на срок не ниже одного года со строгой изоляцией. А заключение под стражу в качестве меры

пресечения из личных, либо корыстных видов карается лишением свободы на срок не ниже трех лет, а при особо отягчающих обстоятельствах — высшей мерой наказания.

Отдельные категории лиц пользуются особыми гарантиями в отношении ареста.

Так, по Положению о ЦИК'е Союза ССР, члены ЦИК'а не могут быть подвергнуты аресту и задержанию, обыску и осмотру судебными или административными органами без специального постановления президиума ЦИК'а Союза ССР. В особо экстренных случаях такое задержание может иметь место с согласия председателя ЦИК'а Союза ССР, с последующим его докладом о своем распоряжении на ближайшем заседании президиума Союзного ЦИК'а (ст. 72). Члены ВЦИК не могут быть подвергнуты аресту без согласия президиума или председателя ВЦИК (Наказ ВЦИК 17/II—19 г., ст. 23; С. У. 1919, № 68—69, ст. 595). Члены губисполкома не могут быть арестованы без предварительного уведомления об этом президиума или председателя губисполкома (§ 69 Положения 31/X—22 г.), а члены уисполкома—без согласия уисполкома (§ 23 Положения 26/I—22 г.).

Далее, по Положению о дипломатических представителях иностранных государств, аккредитированных при Правительстве РСФСР (ныне Союза ССР), дипломатические представители и члены дипломатического корпуса пользуются правом личной неприкосновенности, в силу коего названные лица не подлежат задержанию ни в административном, ни в судебном порядке. Этим правом пользуются также жены и недостигшие 16-летнего возраста дети дипломатических представителей и членов дипломатического корпуса (С. У., 1921, № 52, ст. 303). Консульские представители могут быть подвергнуты личному задержанию не иначе, как по постановлению судебной власти и в порядке исполнения состоявшегося судебного приговора [1]).

Никакие органы власти не могут производить аресты прокуроров, их помощников, судей и следователей без предварительного разрешения, а в особо исключительных случаях при условии одновременного извещения прокурора Республики — при аресте прокуроров, председателей трибуналов и губсудов, и губерн-

[1]) По Положению о консульских представителях иностранных государств 30 июня 1921 г. (С. У. № 5, ст. 302), в порядке предварительного заключения арест консульских представителей допускается лишь в случае возбуждения против них преследования за деяния, подсудные ревтрибуналам и народному суду в составе 6-ти заседателей (ныне губсудам).

ского прокурора — при аресте помощников прокурора, судей и следователей (ср. С. У. 1922, № 77, ст. 960) [2]).

Переходим к общим условиям и порядку личного задержания.

Согласно ст.ст. 100 и 103 Уголовно-Процессуального Кодекса, задержание органами дознания [3]) лица, подозреваемого в совершении преступления, допускается лишь как мера предупреждения уклонения подозреваемого от следствия и суда и притом лишь в следующих случаях:

1) когда преступник застигнут при непосредственном подготовлении, самом совершении преступления или тотчас после его совершения;

2) когда потерпевший или очевидцы укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;

3) когда при или на подозреваемом лице, или в его жилище будут найдены следы преступления;

4) когда подозреваемый покушался на побег или задержан во время побега;

5) когда подозреваемый не имеет постоянного жительства или места постоянных занятий;

6) когда не установлена личность подозреваемого.

О всех случаях задержания подозреваемого, с указанием оснований задержания, органы дознания должны в течение 24 часов направить сообщение суду, которому подсудно данное дело, или же народному судье, в районе которого произошло преступление или был задержан подозреваемый. По делам, по которым обязательно производство предварительного следствия, о задержании обвиняемого органы дознания должны сообщить в тот же срок следователю и прокурору.

В течение 48 часов, считая от момента получения извещения от органов дознания о произведенном задержании, суд, народ-

---

[2]) Арест лиц из состава судовой команды иностранных торговых судов может быть произведен на самом судне, во время его пребывания в портовых городах РСФСР, лишь в том случае, если задерживаемые лица совершили преступления полностью или отчасти на берегу, или когда последствия этих преступлений могут вызвать серьезные осложнения на берегу (С. У. 1922, № 19, ст. 222).

[3]) Под органами дознания в ст. 100 следует иметь в виду лишь органы милиции и уголовного розыска, так как производство арестов органами ГПУ определяется особыми правилами. Что же касается ведомственных инспекций, то, как общее правило, в случае необходимости произвести личное задержание граждан при производстве дознаний по предметам, подлежащим их ведению, инспектора обращаются за содействием к органам милиции и уголовного розыска, которые и производят задержание на основании подлежащих статей Уг. Проц. Кодекса и преподанных инструкций.

ный судья или следователь обязаны либо подтвердить арест, либо отменить его. Органы дознания изменяют меру пресечения по получении соответствующего извещения от органов, коим было направлено сообщение (ст. 104) [4]).

Устанавливаемая, таким образом, Уголовно-Процессуальным Кодексом переписка между органами дознания и судом вряд ли может считаться достаточной гарантией правосудия. Подозреваемый, не могущий лично представить судье своих об'яснений, не обеспечен от неизбежных ошибок при подтверждении судьей его задержания на основании простого извещения, полученного от органов дознания. К тому же переписка удлиняет указанные Кодексом сроки, так как в них не входит время на фактическое передвижение бумаг из милиции в суд и обратно. Порядок бюрократической переписки между органами дознания и судом противоречит здоровой практике непосредственного доставления подозреваемого органами дознания к народному судье. Если эта практика, соответствующая некоторым достижениям в этой области буржуазного права, особенно английского, и является известным обременением для милиции и суда, все же, в интересах правильной постановки процесса, ее не следует сторониться.

Инструкции НКВД участковому надзирателю и волостному милиционеру, регулируя задержание в смысле ст.ст. 100, 103 и 104 Угол. Проц. Код., выдвигают еще следующие правила.

Участковый надзиратель вправе подвергнуть задержанию граждан, подозреваемых в нарушении обязательных постановлений и других распоряжений Советской власти, когда в означенных постановлениях и распоряжениях, либо в самой инструкции участковому надзирателю, предусматривается возможность такого задержания [5]).

Во всех остальных случаях участковый надзиратель подвергает задержанию подозреваемых в совершении преступлений или

---

[4]) По старой редакции Уголовно-Процессуального Кодекса, при неподтверждении судом, судьей или следователем ареста в течение 48 часов с момента получения ими извещений от органов дознания о произведенном задержании, задержанный должен быть освобожден (ст. 106). Эта редакция, более ограждающая интересы заподозренного, была совершенно неприемлема со стороны интересов самой борьбы с преступностью: неполучение органами дознания визы судьи в установленный срок могло заставить их отпустить на свободу подозреваемого во вред всему делу из-за какой-нибудь досадной задержки бумаги, обязанной недосмотру низших служащих.

[5]) Инструкция предусматривает задержание виновных в контр-революционных выступлениях, посредников и пособников проституции и лиц, изобличенных в незаконном приготовлении, хранении и сбыте спирта и спиртсодержащих веществ (ст.ст. 45, 87 и 92).

нарушений обязательных постановлений и других распоряжений лишь на основании особых ордеров, выдаваемых органами прокурорского надзора, начальниками губернских административных отделов, начальниками милиции уезда и района, начальниками отделения милиции и другими законно уполномоченными на то лицами. Волостной милиционер подвергает задержанию на основании особых ордеров, выдаваемых начальником милиции района или исходящих от других лиц, уполномоченных на выдачу означенных ордеров, когда эти ордера имеют отметку об их исполнении начальника милиции района. О произведенном задержании по ордеру волостной милиционер немедленно, и во всяком случае не позже 24-х часов по задержании, сообщает должностному лицу, от которого им был получен ордер.

О каждом случае личного задержания участковый надзиратель (или волостной милиционер) составляет постановление, в котором точно указывается:

а) кем именно произведено задержание;

б) место, день и час задержания;

в) сведения о личности задержанного (имя, отчество, фамилия, возраст, происхождение, местожительство и проч.);

г) сущность преступления или нарушения, в коем подозревается задержанный;

д) основание задержания;

е) подпись составителя постановления.

Если личность задержанного осталась неустановленной, то в постановлении о задержании отмечаются об'яснения задержанного и меры, принятые к выяснению его личности. Постановление, по его составлении, об'является задержанному.

Правила, ставящие задержание в зависимость от предварительного получения ордера, не распространяются на случай задержания лиц, появляющихся в местах общественного пользования в состоянии явного опьянения, и на другие подобные случаи, когда задержание является социально-предупредительной мерой. По инструкции волостному милиционеру в этих случаях не требуется и составления постановления о задержании [6]).

Производство арестов органами ГПУ определяется особыми правилами, установленными декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. (С. У. № 16, ст. 160). Основой этих правил является резолюция XI всероссийского с'езда советов о ВЧК, возложившая на пре-

---

[6]) Правила о личном задержании излагаются в ст.ст. 33—38 инструкции участковому надзирателю и в ст.ст. 29—34 инструкции волостному милиционеру; см. также ст.ст. 29—31 инструкции постовому милиционеру.

зидиум ВЦИК пересмотр положения о ВЧК в смысле усиления начал революционной законности (С. У. 1922, № 4, ст. 42). В исполнение этой резолюции и были выработаны ВЦИК правила производства арестов, обысков и выемок органами ГПУ, созданного взамен упраздненной ВЧК. По этим правилам право производства арестов предоставляется ГПУ, политотделам и их уполномоченным в уездах, при необходимости принятия мер пресечения в отношении лиц, причастных к контр-революционным преступлениям, бандитизму, шпионажу, хищениям на железнодорожных и водных путях сообщения, контрабанде и переходу границ без разрешения. В отношении лиц, застигнутых на месте преступления, аресты, обыски и выемки агентами ГПУ и политотделов могут быть произведены без специального постановления и особого ордера: требуется лишь последующая санкция председателя ГПУ и политотделов, в течении 48 часов, принятых мер пресечения. Во всех остальных случаях арест, а также обыски и выемки, допускаются не иначе, как по специальному постановлению ГПУ и политотделов за подписью председателей их по особым ордерам, порядок выдачи каковых определяется вырабатываемой ГПУ и утверждаемой НКЮ инструкцией. Не позднее двух недель со дня ареста, ГПУ или освобождает арестованного, или испрашивает у президиума ВЦИК разрешение на дальнейшую изоляцию, если того требуют особые обстоятельства дела, на срок, определяемый президиумом ВЦИК, или направляет дело в суд, зачисляя арестованного за ним [7]).

§ 10. Административная высылка.

Административная высылка первоначально в советском праве регулировалась декретами ВЦИК 10 августа и 16 октября 1922 г. и изданной в развитие этих постановлений инструкцией НКВД 3 января 1923 г. (С. У., 1922, № 51, ст. 646, и № 65, ст. 844, а также 1923, № 8, ст. 108).

Согласно упомянутым постановлениям административная высылка применяется к лицам, пребывание которых в данной местности или в пределах всей республики представляется по их деятельности, прошлому, связи с преступной средой с точки зрения охраны революционного порядка опасным. Сюда относятся, с одной стороны, лица, причастные к контр-революцион-

[7]) Подробно о личном задержании см. мою статью „Арест по Советскому праву". Сов. Право, 1923, № 1, стр. 44—54.

ным выступлениям (напр., деятели антисоветских политических партий), и с другой — уголовные рецидивисты, осужденные за бандитские налеты, вооруженные ограбления и т. д.

Инструкция НКВД 3 января 1923 г. различает административную высылку трояkого рода:

а) высылку из данной местности с воспрещением проживания в других определенных пунктах РСФСР;

б) высылку из данной местности в определенный район РСФСР;

в) высылку за границу [1]).

Право выносить постановления об административной высылке присвоено особой комиссии при НКВД в составе представителей от НКВД, ГПУ и НКЮ, утверждаемых президиумом ВЦИК.

Входить в особую комиссию с представлением о применении административной высылки имеют право местные органы ГПУ не ниже губернских и губернские административные отделы: последние с согласия президиума губисполкома.

Срок административной высылки не может превышать трех лет.

Постановления о высылке каждого отдельного лица должны сопровождаться подробными указаниями причин высылки, района ее и ее срока.

Список районов высылки утверждается президиумом ВЦИК по представлению особой комиссии НКВД.

Лица, в отношении коих применена административная высылка, лишаются на время высылки активного и пассивного избирательного права.

Особая комиссия при НКВД имеет право заключать высылаемых в административном порядке деятелей антисоветских политических партий и уголовных рецидивистов, судившихся дважды за бандитские налеты, вооруженные ограбления и т. д., в лагерь принудительных работ на месте высылки на срок не свыше трех лет.

---

[1]) Допустимость административной высылки первого рода (п. „а“) вызывает некоторое сомнение в виду наличия ст. 49 Уголовного Кодекса, согласно которой лишение права пребывания в определенных местностях лиц, по своей преступной деятельности или по связи с преступной средой данной местности социально-опасных, может иметь место по приговору суда. Руководящий декрет об административной высылке 10 августа 1922 г., устанавливая высылку за границу и в определенные местности РСФСР, совсем не предусматривает запрещение пребывания в определенных районах. Высылка в административном порядке из пределов губернии или отдельных ее пунктов допускается лишь при введении в данной местности исключительного положения, согласно декрета ВЦИК и СНК о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка 8 марта 1923 г. (ст. 14 „в“).

Постановления особой комиссии о высылке приводятся в исполнение через ГПУ или ЦАУ НКВД по принадлежности.

Высылка производится этапным порядком с распространением на высланного всех установленных для этого правил. В случае желания ехать к месту высылки за свой счет, высылаемый обязан получить разрешение губернского отдела ГПУ или губернского административного отдела по принадлежности. Семьи административно-высланных могут следовать к месту высылки на общих основаниях.

Высланному, в случае возбуждения им соответствующего ходатайства, может быть предоставлен срок не свыше 2-х недель для ликвидации личных дел.

Личные документы административно-высланных с выпиской из протокола особой комиссии при НКВД препровождаются в орган ГПУ по месту высылки. По прибытии на место высылки административно-высланный регистрируется в местном органе ГПУ, который определяет ему местожительство, согласно установленных особых правил. Местный орган ГПУ берет высланного на учет и под наблюдение с еженедельной регистрацией высланного. Высланному выдается местным органом ГПУ удостоверение личности с указанием, откуда выслан для проживания, в какой район и на какой срок.

Административно-высланные не ранее отбытия ими половины указанного срока высылки могут возбуждать ходатайство о досрочном возвращении к месту постоянного жительства, каковое ходатайство с заключением местных органов ГПУ представляется через ГПУ на рассмотрение особой комиссии.

Несвоевременная явка при следовании к месту высылки без конвоя, без уважительных на то причин, неприбытие к месту высылки, отлучки с места высылки без ведома и разрешения местного органа ГПУ более трех суток с момента обнаружения и самовольное возвращение высланного в пункты, где ему воспрещено проживание, карается в судебном порядке по ст. 95 Уголовного Кодекса, как побег. Самовольное возвращение в РСФСР высланного за границу карается по суду, согласно ст. 71 Уголовного Кодекса.

28 марта 1924 г. ЦИК'ом Союза ССР издано Положение о правах ОГПУ в части административных высылок, ссылок и заключений в концентрационный лагерь. На основании этого Положения, во всеобщее сведение не распубликованного, прежние правила об административной высылке существенно видоизменяются, применение высылки расширяется на валютчиков и

прочих лиц, причастных к экономической контр-революции, а также на притонодержателей и другие подобные категории социально-паразитического элемента. В деле применения этой высылки руководящая роль предоставляется органам ОГПУ; законность действия ОГПУ контролируется прокуратурой [2]).

Порядок высылки иностранцев из пределов Союза ССР определяется особыми правилами. Согласно декрету СНК от 29 августа 1921 г. (С. У. № 62, ст. 451), иностранные граждане, образ жизни, деятельность и поведение коих будут признаны несовместимыми с принципами и укладом жизни Рабоче-Крестьянского государства, могут быть выселены из пределов РСФСР по постановлению ВЧК или по приговору судебных органов Республики, независимо от полученного ими ранее разрешения на проживание в Республике. Высылка упомянутых граждан возложена на распоряжение ВЧК, при чем порядок этой высылки был установлен особой инструкцией, изданной по соглашению НКВД, НКЮ, ВЧК и НКИД (Бюлл. НКВД 1921, № 10). С упразднением 6 февраля 1922 г. ВЧК, соответствующие ее функции перешли к ГПУ.

§ 11. Чрезвычайные меры.

В условиях гражданской войны чрезвычайные меры охраны революционного порядка неизбежно были не какой-то исключительной, но общей и основной формой администрирования. Революционные трибуналы, чрезвычайная комиссия по борьбе с контр-революцией, спекуляцией и преступлениями по должности и военное положение были нормальным орудием напряженной революционной борьбы.

При наличии вооруженного выступления контр-революционного, бандитского и т. п. чрезвычайные комиссии пользуются правом непосредственной расправы для пресечения преступления. В местностях, об'явленных на военном положении, это право непосредственной расправы — вплоть до расстрела — принадлежит ЧК за все преступления, указанные в самом постановлении о введении военного положения (Постановление ЦИК о ВЧК 17 февраля 1919 г. С. У. № 12, ст. 130; ср. № 27, ст. 301).

---

[2]) Некоторая неувязка ролей ОГПУ и НКВД в деле административной высылки, в связи с принципиальными юридическими вопросами, возникающими по поводу акта 28 марта 1924 г., побудила НКВД выработать новый проект, задающийся целью строгого законного урегулирования административных высылок в РСФСР, в согласии с требованиями союзного характера.

В мае 1920 г., в виду усиливающейся работы агентов польской шляхты в тылу Красной армии в центре страны, в виду ряда поджогов, взрывов, а также всех видов саботажа, ВЦИК и СТО считают необходимым придать военному положению самый решительный и непреклонный характер. На военном положении об'является 24 губернии. В целях общего наблюдения над проведением военного положения, действительности его применения на местах и осуществления беспощадной расправы над всеми врагами Республики, при СТО образуется специальная Коллегия по проведению военного положения. ВЧК и тем ее органам, которые специально на это уполномочены означенной Коллегией, предоставляются права Военно-Революционных Трибуналов в отношении всех преступлений, направленных против военной безопасности Республики (С. У. 1920, № 43, ст. 190, и № 78, ст. 370).

4 ноября 1920 г. декретом ВЦИК и СТО военное положение подробно регламентируется. По этому декрету военное положение об'является в случаях: а) возникновения и развития в отдельных местностях событий, создающих явную угрозу завоеваниям революции, б) чрезвычайных народных бедствий, могущих повлечь за собой дезорганизацию общественного порядка, особенно в связи с контр-революционными выступлениями, и в) необходимости применения исключительных мер для обеспечения обороны страны от натиска внешней контр-революции. Об'являть отдельные местности и пункты состоящими на военном положении могут ВЦИК, СНК, СТО, действующие через НКВД. В экстренных случаях право об'явления военного положения предоставляется НКВД с немедленным доведением до сведения СНК. На местах руководство проведением военного положения лежит на обязанности президиума исполкома или ревкома, являющегося ответственным за водворение порядка и спокойствия в губернии. С об'явлением местности или пункта состоящими на военном положении, в состав президиума губисполкома на все время действия военного положения приглашаются губернский военный комиссар и старший командующий войсками внутренней службы; последний ведет на основе директив президиума губисполкома всю военно-оперативную работу в губернии, являясь ответственным за таковую перед высшими военными властями и подотчетным во всех своих действиях перед президиумом губисполкома.

Помимо различных определенно указанных в декрете 4-го ноября прав, президиум исполкома, в случаях крайней необходимости, может усиливать военное положение другими мерами ре-

прессий, сообразуясь с местными условиями и серьезностью момента.

В местностях, об'явленных на военном положении по особому постановлению президиума ВЦИК, губернские революционные трибуналы и чрезвычайные комиссии в отношении репрессий действуют на правах революционных военных трибуналов с правом непосредственного исполнения приговора до расстрела включительно, но с доведением о каждом случае до сведения НКЮ и ВЧК [1]).

По мере укрепления Советской власти вовне и внутри, упраздняется, согласно резолюции IX Всероссийского С'езда Советов, ВЧК и ее местные органы, и чрезвычайные меры охраны революционного порядка из нормального орудия исключительной эпохи превращаются в крайнюю меру исключительного характера.

Военное положение в жестких формах, предписанных декретом 4 ноября 1920 г., уступает место более гибким формам чрезвычайных мер охраны революционного порядка по Положению 8 марта 1923 г. (С. У., № 21, ст. 249).

По этому декрету ВЦИК и СНК от 8 марта применение чрезвычайных мер охраны может иметь место лишь в случаях, оговоренных в данном декрете в форме введения: а) исключительного и б) военного положения.

Исключительное положение вводится:

а) в случаях контр-революционных выступлений и иных посягательств на Рабоче-Крестьянскую власть и ее отдельных представителей или серьезной угрозы таких выступлений и посягательств;

б) в случаях неисполнения или противодействия законным распоряжениям власти со стороны отдельных граждан, поскольку эти правинарушения грозят принять массовый характер;

в) в случаях массовых посягательств на жизнь и имущество граждан;

г) в случаях, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями;

д) как мера перехода к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении.

Военное положение об'является:

а) когда данная местность становится театром военных действий или получает для военных целей особо важное значение;

б) в случаях, являющихся основанием для введения исключительного положения, когда меры исключительного положения

[1]) С. У. 1920, № 89, ст. 454, и № 91, ст. 480.

оказываются недостаточными для охраны или восстановления революционного порядка.

Чрезвычайные меры охраны революционного порядка, согласно декрету 8 марта, вводятся постановлением ВЦИК и СНК по представлениям: НКВД — при введении исключительного положения и НКВД совместно с Реввоенсоветом при введении военного положения. Местности, входящие в состав театра военных действий, т.-е. территория, на которой развертываются и действуют вооруженные силы или располагаются тыловые учреждения, об'являются состоящими на военном положении постановлением СНК одновременно с об'явлением мобилизации, согласно разработанного и утвержденного в мирное время списка таковых местностей.

С образованием Союза ССР порядок введения военного положения на любой территории Союза, а равно исключительного— в местностях смежных двух союзных республик, должен измениться в смысле перехода соответствующих прав от ВЦИК и СНК РСФСР к ЦИК'у и СНК Союза ССР. Соответствующий проект уже подготовлен к внесению на ближайшую сессию ЦИК'а.

Губисполкомам и их президиумам предоставляется право введения исключительного или военного положения собственной властью в случаях отсутствия возможности снестись с центральною властью, или когда ход событий не допускает никакого промедления в принятии мер чрезвычайной охраны. В этих случаях губисполком и его президиум обязаны при первой возможности донести о причинах введения чрезвычайных мер ВЦИК и СНК через НКВД, а в случаях введения военного положения и через Реввоенсовет.

Чрезвычайные меры вводятся во всех случаях на срок до трех месяцев. Продление их, а равно досрочная отмена допускается в том же порядке, как и их введение.

Уместно напомнить, что в царской России чрезвычайная охрана назначалась на шесть месяцев, а усиленная — на год, при чем фактически на положении той или иной охраны или на каком-либо «особом положении» чуть ли не вся Россия пребывала бессрочно.

Чрезвычайные меры охраны считаются введенными в действие с момента распубликования соответствующего акта в официальном местном органе или путем расклейки официальных извещений. Безотлагательное и повсеместное об'явление жителям о введении чрезвычайных мер охраны возлагается на президиум соответствующего исполкома.

О принятых мерах по проведению исключительного положения губисполкомы обязаны немедленно доводить до сведения НКВД с представлением копий своих постановлений. При введении военного положения, обязанность эта возлагается на революционные военные комитеты, которые обязаны указанные сведения представлять также в Реввоенсовет.

ВЦИК и СНК в отдельных случаях, по представлениям НКПС, согласованным с НКВД, об'являют исключительное положение в полосе отчуждения железных дорог, а, равным образом, по представлениям Реввоенсовета, об'являют на военном положении заводы и склады, имеющие военное значение, и железнодорожные пути стратегического значения.

С образованием Союза ССР и эти права ВЦИК и СНК РСФСР должны перейти к ЦИК'у и СНК Союза, вследствие общесоюзного характера ведомств военного и Наркомпути.

Одновременно со снятием чрезвычайных мер охраны восстанавливается деятельность всех местных органов власти и все обязательные постановления и распоряжения, изданные в порядке исключительного или военного положения, прекращают свое действие без особого о том постановления.

Исключительное положение распространяется или на всю губернию, или на отдельные ее уезды, районы, волости или города.

Это требование точного определения территории, на которую распространяется исключительное положение, является весьма важным с точки зрения революционной законности. В старой России усиленная и чрезвычайная охраны обычно распространялись на целые губернии; к тому же, одновременно с об'явлением какой-либо местности в одном из видов исключительного положения, административные власти в смежных губерниях или даже во всех остальных местностях государства получали целый комплекс чрезвычайных полномочий: исключительное положение, введенное в одной местности, таким образом, отражалось усилением чрезвычайных мер по всей стране.

По советскому праву исключительное положение, потребовавшееся для одного уезда, района или даже волости, отнюдь не вызывает подчинения чрезвычайным мерам населения всей губернии.

На время введения исключительного положения вся власть, предоставленная исполкомам, сосредоточивается в их президиумах. В этом сосредоточении власти основное ядро исключительного положения.

Одновременно с введением исключительного положения по всей губернии, президиум ВЦИК, по представлению СНК, мо-

жет назначить особо-уполномоченного для председательствования в президиуме губисполкома. При введении исключительного положения в губернии, таковые уполномоченные для председательствования в президиумах уездных и волостных исполкомов назначаются президиумом губисполкома.

Помимо обычных полномочий губисполкома, президиуму губернского исполнительного комитета на время действия исключительного положения предоставляются следующие права.

1) Президиуму губисполкома предоставляется издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к охранению государственного порядка и безопасности, в дополнение и развитие действующих законов, и устанавливать административные взыскания за нарушение обязательных постановлений в виде: а) лишения свободы на срок не свыше 3-х месяцев или принудительных работ без лишения свободы на срок до 6 месяцев; б) штрафа до 5.000 руб.

Таким образом, особенностью исключительного положения является возможность прибегать к лишению свободы, как к административному взысканию, что, как известно, не допускается при издании обязательных постановлений в нормальных условиях. Штраф, который по нормальному положению 27 июля 1923 г. не может превышать 300 руб., при исключительном положении может подниматься до суммы в 5.000 руб. Царская власть допускала при усиленной охране штраф до 500 руб. и при чрезвычайной — до 3.000 руб.; пролетарской власти нет оснований суживать размах своих штрафных требований, которые своей тяжестью должны упасть на буржуазные элементы.

Принудработы без лишения свободы при нормальных условиях назначаются, в качестве административного взыскания, на срок до 3-х месяцев: при введении исключительного положения этот срок увеличивается до 6 месяцев. Против этого вряд ли можно было бы что-нибудь возразить, если бы само исключительное положение не было ограничено трехмесячным сроком своего действия: лица, приговоренные к принудработам на шесть месяцев, должны будут при таких условиях продолжать отбывать наказание за деяния, уже утратившие свойства проступка, так как одновременно со снятием чрезвычайных мер охраны, все обязательные постановления, изданные в порядке исключительного положения, теряют свое действие.

2) Далее, президиум губисполкома получает право высылать из пределов губернии или отдельных ее пунктов на срок действия исключительного положения лиц, признанных опасными для

общественного порядка, или высылать таковых лиц на тот же срок в определенные места губернии без права самовольного передвижения. Административная высылка в определенные районы других губерний производится согласно общих постановлений.

3) В местностях, постигнутых чрезвычайными стихийными бедствиями, президиуму губисполкома предоставляется: а) производить реквизиции имущества на основании декрета СНК 17 октября 1921 г. о реквизициях и конфискациях — без предварительного разрешения, но с обязательным последующим донесением СТО, и б) устанавливать трудовую повинность всего населения или его части. Разумеется, при установлении этой трудовой повинности должны быть соблюдены относящиеся сюда требования Кодекса Законов о Труде (ст. ст. 11—14).

4) Наконец, президиум губисполкома имеет право с введением исключительного положения приостанавливать действие предприятий, общественных и частных учреждений, а также приостанавливать действие правил об обществах, союзах, собраниях, с'ездах и печати.

Что касается военного положения, то его регламентация различна, в зависимости от того, об'является ли оно в условиях мирного времени, в случаях, когда меры исключительного положения оказываются недостаточными для охраны или восстановления революционного порядка, или тогда, когда данная местность становится театром военных действий или получает для военных целей особо важное значение.

В местностях, об'явленных на военном положении, но не находящихся на театре военных действий, действуют следующие правила.

Вместо исполкомов учреждаются революционные военные комитеты, действующие на основании особого о них положения. Губернские революционные военные комитеты назначаются ВЦИК по представлению СНК; уездные и городские — учреждаются губисполкомом и губернским революционным комитетом и представляются на утверждение президиума ВЦИК через СНК.

Президиуму ВЦИК по представлению СНК принадлежит право, в случаях исключительной необходимости, вводить полностью или частично в состав губернских революционных военных комитетов лиц, не входящих в состав местных исполкомов. Такое же право принадлежит президиумам губисполкомов в отношении уездных и городских революционных военных комитетов.

В состав революционного военного комитета, на правах его члена, входит командующий всеми вооруженными силами в районе действия военного положения.

В губерниях, об'явленных на военном положении, на все время его действия могут быть учреждаемы, на ряду с нормальными судами, революционные трибуналы, с правами военных, действующих в боевой обстановке [2]). Указанные революционные военные трибуналы могут быть учреждаемы и для отдельных уездов в случаях об'явления на военном положении лишь упомянутых уездов.

В местностях, об'явленных на военном положении, революционным военным комитетам предоставляется право:

1) устанавливать за нарушение обязательных постановлений взыскания в административном порядке в виде: а) лишения свободы на срок до 6 месяцев или принудительных работ без лишения свободы на срок до 12-ти месяцев, б) штрафа до 50.000 руб., в) конфискации всего или части имущества и г) административной высылки на все время действия военного положения;

2) передавать на рассмотрение революционного трибунала отдельные уголовные дела, а также изымать из общей подсудности с передачей революционному трибуналу определенные категории дел, о чем предварительно должно быть об'явлено во всеобщее сведение;

3) предавать суду революционного трибунала виновных в нарушении обязательных постановлений, хотя бы соответствующие деяния не были предусмотрены Уголовным Кодексом. О подсудности означенных деяний революционному трибуналу должно быть упомянуто в обязательном постановлении;

4) воспрещать в'езд и выезд, как отдельным лицам, так и отдельным категориям населения;

5) производить реквизицию имущества с последующим донесением СТО;

6) воспрещать ввоз и вывоз тех или иных предметов;

7) в исключительных случаях, при наличии перерыва связи с центром, об'являть мобилизацию и устанавливать иные военные повинности с обязательством, немедленно по восстановлении связи, ходатайствовать перед центром об утверждении принятых мер, с об'яснением, чем введение таковых было вызвано.

Военное положение в местностях, входящих в состав театра военных действий, проводится командованием всеми вооруженными силами соответствующих армий и фронтов. Этому коман-

---

[2]) Согласно ст. 407 Уг. Проц. Код., приговоры трибуналов, действующих в боевой обстановке, не подлежат кассационному обжалованию. Приговоры эти могут быть отменены или изменены лишь в порядке надзора, согласно правилам, изложенным в гл. XXX Угол. Проц. Код.

дованию в отношении административного управления территорией подчиняются все местные революционные военные комитеты, через каковые военное командование действует в сфере гражданского управления.

Командованию вооруженными силами в местностях театра военных действий принадлежат права, предоставленные президиуму губисполкома при исключительном положении и революционным военным комитетам в местностях, об'явленных на военном положении (в условиях мирного времени), а равно права, предусмотренные особым положением о революционных военных советах.

По прекращении военных действий автоматически устанавливается, на пути к нормальному строю управления, порядок управления через революционные военные комитеты, согласно правил, установленных для местностей, об'явленных на военном положении, но не находящихся на театре военных действий.

ГЛАВА III.

Охрана революционного порядка.

§ 12. Правила об удостоверении личности и передвижении граждан.

Паспорт, в отношении к которому обыватель служил своего рода приложением, был одним из излюбленных орудий крепостнической полицейщины эпохи царизма. Возникнув в связи с введением подушной подати и рекрутства, он служил административным средством прикрепления каждого обывателя к своему тяглу. Паспортной системой пользовались, как средством для выколачивания недоимок: при наличности недоимок паспортные книжки выдавались крестьянам не иначе, как с согласия обществ. А неотделенным членам крестьянских семейств для получения и возобновления вида надо было еще заручаться согласием хозяина крестьянского двора. К паспортной системе прибегали, как к средству для уловления политически неблагонадежных элементов: впрочем, подполье, как известно, умело так искусно воспроизводить работу царских паспортистов, что, в конечном итоге, паспорт в борьбе с революцией лишь осложнял работу охранников.

Паспорт, в сочетании с пресловутой чертой оседлости, сдавливал железными тисками неимущую массу еврейского народа. В отношении же к буржуазным элементам еврейского населения паспорт был неистощимым источником поборов, буквально превращавшим полицейские участки и губернаторские канцелярии в лавочки, где агенты царской власти открыто торговали «правом передвижения».

При посредстве паспорта мужу предоставлялось держать при себе жену. Паспорт служил целям опеки и произвола не только

в государственном масштабе, но и в семье, удовлетворяя самодурство мужчины в отношении жены, которая без согласия мужа не могла получить паспорта.

Порывая с вековыми традициями паспортной системы, Советская власть противопоставляет царскому паспорту трудовую книжку для нетрудящихся.

В целях осуществления основного начала Конституции РСФСР о том, что труд является обязанностью всех граждан Республики, впредь до издания декрета о всеобщей трудовой повинности — Совет Народных Комиссаров декретом 5 октября 1918 г. (С. У. № 73, ст. 792) постановляет ввести трудовые книжки взамен прежних удостоверений личности, паспортов и проч. в первую очередь для следующих категорий граждан: лиц, живущих на нетрудовой доход, поступления с имущества, проценты с капитала; лиц, прибегающих к наемному труду с целью извлечения прибыли; членов советов и правлений акционерных обществ, компаний и всякого рода товариществ и директоров этих обществ; частных торговцев, биржевых маклеров, торговых и коммерческих посредников; лиц, так называемых, свободных профессий, если они не выполняют общественно-полезных функций; наконец, всяких лиц, не имеющих определенных занятий, — напр., бывших офицеров, воспитанников юнкерских училищ и кадетских корпусов, бывших присяжных поверенных и их помощников, частных поверенных и прочих лиц данной категории.

При невозможности для местных советов заготовить необходимое количество трудовых книжек для всех упомянутых категорий, разрешено было выдавать взамен книжек временные удостоверения в форме бланка.

В трудовые книжки нетрудящихся в сроки, устанавливаемые местными советами, но не реже одного раза в месяц, должны были делаться отметки о выполнении владельцами книжек возложенных на них общественных работ и повинностей.

Только при наличии трудовых книжек и ежемесячных в них пометок о выполнении работ и повинностей, нетрудящиеся элементы могли пользоваться, по декрету 5 октября 1918 г., правом передвижения и переезда, как по территории Советской Республики, так и в пределах каждого отдельного поселения и правом получения продовольственных карточек.

Все лица упомянутых выше категорий должны были иметь отдельные трудовые книжки; лишь дети, не достигшие 14-ти лет, и лица старше 55-ти лет могли быть внесены в трудовые книжки лиц, при которых они находятся.

Удостоверением личности для лиц перечисленных категорий могла служить только трудовая книжка; всякие другие удостоверения для них недействительны.

Идея классовой трудовой книжки для нетрудовых, по их социальному прошлому, элементов не получила дальнейшего развития и применения в советском административном праве. По мере практического установления всеобщей трудовой повинности она уступила место идее общегражданской трудовой книжки.

По декрету ВЦИК от 25 июня 1919 г. о введении трудкнижек в Москве и Ленинграде (С. У. № 28, ст. 315) все достигшие 16-ти летнего возраста граждане РСФСР обязаны иметь трудовые книжки, которые свидетельствуют об участии их владельца в производительной деятельности и служат удостоверением личности в пределах РСФСР и документом на право получения продовольственных карточек, а также права на социальное обеспечение в случаях утраты трудоспособности и при безработице.

Трудкнижки должны были выдаваться лишь по пред'явлении паспорта, который при выдаче книжки отбирается.

На учреждения, в которых работает владелец трудовой книжки, была возложена обязанность под личной ответственностью заведующего учреждением, не позже семи дней со дня выплаты заработка, вносить сведения как о времени, за которое производится выплата, так и о сумме выдачи.

При перемене владельцем трудкнижки места службы или работы, в трудовой книжке должна была делаться об этом отметка, как учреждением или предприятием, из которого выбыло лицо, так и тем, в которое оно поступило.

При перемене владельцами трудкнижек места жительства, отделы управления должны были в них делать отметки с указанием нового места жительства.

С переходом к новой экономической политике разваливается всеобщая трудовая повинность, и трудовые книжки утрачивают свое основное значение документа, свидетельствующего об участии их владельца в производительной деятельности страны. Вместе со всеобщей трудовой повинностью отпадают также и все те стеснения в передвижении населения, которые были связаны с учетом и распределением трудовой силы.

При таких условиях и в связи с полной ликвидацией фронтов, президиум ВЦИК 24 января 1922 г. (С. У. № 11, ст. 106) постановляет: «Предоставить всем гражданам право беспрепятственного передвижения по всей территории РСФСР в черте ее федеральных границ до пределов пограничных пунктов». А вслед

за тем Гражданский Кодекс РСФСР, предоставив всем гражданам, в целях развития производительных сил страны, гражданскую правоспособность, в соответствии с этим признает за каждым гражданином РСФСР и союзных советских республик право свободно передвигаться и селиться на территории РСФСР (ст. 5).

На Западе, с развитием свободного оборота в условиях капитализма, паспорта в той или иной мере сохранились лишь для иностранцев, для выезда за границу и для случаев принудительного, по постановлению суда или административной власти, передвижения лица внутри страны. В прочих случаях старая паспортная система уступила место системе легитимации. Легитимация здесь означает удостоверение личности. При паспортной системе передвижение обывателей было поставлено в зависимость от предварительного разрешения со стороны правящей власти. Паспорт— это был документ, удостоверяющий разрешение, данное обывателю на отлучку. При системе легитимации правительство, отменяя обязанность обывателей испрашивать разрешение на отлучку, взамен ее, возлагает на граждан обязанность пред'являть, по требованию властей, достаточные доказательства своей личности.

Порывая с традициями паспортной системы, а также и с опытом трудкнижек, РСФСР, в условиях свободного передвижения граждан, нуждалась в таком оформлении системы легитимации, которое соответствовало бы административным, культурным и экономическим условиям переживаемого времени. В странах Западной Европы и Америки правительство, устанавливая обязанность каждого гражданина доказать свою личность по первому требованию власти, могло особенно не заботиться о средствах, при помощи которых население практически выполняло бы эту обязанность. При налаженности деловых отношений, при достигшей высокого технического развития системе связи, при образцово поставленной полицейской агентуре, которая дает возможность немедля проверить показание каждого гражданина о том, кто он и откуда прибыл, для удостоверения личности оказываются достаточными заполненный гражданином на совесть регистрационный (адресный) листок, личная запись в книгу для приезжающих и даже просто пред'явленная визитная карточка.

На такой постановке дела нельзя базироваться, когда электричество еще далеко не проникло в толщу наших деловых отношений, когда система связи на необ'ятных пространствах страны едва только налаживается, когда в технической организаици милицейского и розыскного дела кладутся только первые камни. Система легитимации в современных административных и куль-

турных условиях советских республик рискует поставить гражданина Союза ССР в тупик. В самом деле: как и чем он может удостоверить свою личность, когда у него зачастую нет налаженных деловых связей с банками, с почтой, с учреждениями, когда ему неведомо, кому и как звонить по телефону, и когда милиция может получить справку о нем с места постоянного жительства, пожалуй, через добрую пару месяцев.

Граждане Союза ССР еще не обзавелись «визитной карточкой» по иностранному образцу, — и потому Советская власть должна была, устанавливая взамен паспортов и трудкнижек систему легитимации, притти на помощь гражданам, предоставив им действительную, а не только чисто юридическую — и оттого сплошь и рядом фиктивную, — возможность без особых хлопот и затруднений и без каких-либо досадных проволочек доказать свою личность.

Нормативным подходом к осуществлению этой задачи явился декрет ВЦИК и СНК от 20 июня 1923 г. об удостоверении личности (С. У. № 61, ст. 575). Этим декретом гражданам РСФСР была открыта возможность в целях легитимации запасаться надлежащим официальным документом единого образца, устанавливаемого НКВД [1]).

В отмену декрета от 25 июня 1919 г. о введении трудкнижек, а также существующего порядка выдачи документов, служащих видом на жительство, упомянутым постановлением устанавливаются следующие руководящие правила для органов управления [2]). Органам управления воспрещается требовать от граждан РСФСР (ныне Союза ССР) обязательного пред'явления паспортов и иных видов на жительство, стесняющих их право передвигаться и селиться на территории РСФСР. Паспорта и другие виды на жительство для граждан Союза ССР внутри РСФСР и трудкнижки аннулируются.

Во всех случаях, когда гражданину Союза ССР надлежит удостоверить перед органами управления свою личность, достаточным считается представление письменного удостоверения личности вновь устанавливаемой формы. Впрочем, для военнообязанных удостоверение личности не заменяет требуемого законом учетно-воинского документа.

---

[1]) В дальнейшем декрет от 20 июня излагается в соответствии с инструкцией НКВД по проведению его в жизнь (инструкция эта уже утверждена, но пока не опубликована).

[2]) Вопросу об удостоверениях личности посвящена наша статья: От паспортной системы к легитимации. Раб. Кр. Мил. 1923, № 8, стр. 13—16. См. в том же органе за 1924 г., № 5, заметку Н. М. „Об удостоверениях личности".

Удостоверение личности совершенно лишено характерных свойств старого паспорта. Оно отнюдь не является разрешением власти на отлучку. Выдача гражданам удостоверения личности не ставится в зависимость от разрешения какого-либо начальства, от уплаты налогов или от исполнения каких-либо других обязанностей перед государством. Удостоверение личности имеет право беспрепятственно получать каждый гражданин РСФСР без различия пола, а также, само собой разумеется, без различия расы, национальности, вероисповедания и происхождения.

Исключение установлено лишь для несовершеннолетних до 16-летнего возраста, каковые вносятся в удостоверение личности одного из своих родителей, либо опекуна, или же в списки того учреждения (напр., детдома), на иждивении которого они находятся. Если несовершеннолетние в возрасте до 16 лет находятся частично на иждивении отца и частично на иждивении матери, то они при совместном жительстве родителей вносятся в удостоверение матери, либо по взаимному согласию отца и матери — в удостоверение отца, а при раздельном жительстве родителей — в удостоверение того из родителей, у которого они проживают.

Однако, в исключительных случаях отдельное удостоверение личности может быть выдано и несовершеннолетнему в возрасте от 12 до 16 лет по просьбе родителей или заменяющих их лиц или по просьбе самого несовершеннолетнего, при отсутствии у него родителей или заменяющих их лиц. Таким образом, делается известная уступка необходимости для пролетарской молодежи начинать самостоятельную жизнь с детских лет. Но чтобы этим путем не создавалось поощрения для беспризорности, органы управления обязываются отклонять выдачу отдельного удостоверения личности детям, если по обстоятельствам дела усмотрят, что получение этого удостоверения облегчит несовершеннолетнему возможность заняться промыслом или профессией, недозволенными законом, либо отправиться в рискованное путешествие и т. п.; о фактах беспризорности, обнаруженных при рассмотрении просьб детей о выдаче отдельных удостоверений, милиция обязана немедленно доводить до сведения детской социальной инспекции.

Закаленные пролетарским воспитанием, несовершеннолетние по достижении 16-ти лет не нуждаются для получения удостоверения личности в согласии родителей или попечителей. А лица, состоящие в браке, для получения удостоверения, разумеется, не нуждаются в согласии супруга или супруги.

Военнослужащие Красной армии и флота, а равно моряки торгового флота РСФСР, не получают удостоверений личности общей формы, так как для них таковым удостоверением служат соответственные воинские и прочие документы (служебные книжки красноармейцев, мореходные книжки моряков и т. п.).

Существенной чертой, отличающей систему удостоверений личности от старой паспортной системы, является то обстоятельство, что при ней исключается обязанность граждан непременно, при известных условиях, выправлять так называемый вид на жительство. Органы управления, по смыслу декрета 20 июня и по точному правилу инструкции НКВД, не имеют права принуждать граждан к получению удостоверений личности установленной формы, но лишь принимают меры к удовлетворению без всяких проволочек потребности граждан, желающих удостоверение получить. Идее легитимации не соответствовало бы возложение на население особой обязанности выправлять удостоверение личности, да установление подобной обязанности было бы и излишне: уяснив себе, что с удостоверением личности не связано никаких стеснений, характерных для старой паспортной системы, гражданин будет смотреть на него, как на своего рода деловую визитную карточку, необходимую для него при всякого рода официальных сношениях — и охотно, по своему почину, будет ею запасаться.

Выдача удостоверений личности возлагается на органы милиции в городах и поселках городского типа и на волисполкомы в сельских местностях. По инструкции НКВД, никакие другие органы, кроме милиции и волисполкомов, не имеют права выдавать удостоверений личности установленной НКВД формы.

Удостоверения личности выдаются по месту жительства гражданина. Местом жительства надлежит при этом считать не только постоянное местожительство, но и то место, где гражданин проживает временно и где он имеет работу, промысел или службу, либо где он обучается. Таким образом, устраняется тот досадный пережиток старой паспортной системы, когда пришлые рабочие из деревень не имели возможности выправить вида на жительство тут же в городе, где они находились на заработках, но должны были для этого списываться или ездить в деревню, по месту приписки.

Для того, чтобы удостоверение личности соответствовало своему назначению, милиция или волисполком обязаны выдавать его гражданам лишь при том непременном условии, если личность заявителя и достоверность сведений, подлежащих внесению

в удостоверение, подтверждаются представленными заявителем документами. Декрет ВЦИК и СНК от 20 июня ставит выдачу удостоверения личности в зависимость от представления гражданином одного из следующих документов: в городах и поселках городского типа актовой (или старой метрической) выписи о рождении, справки домоуправления о проживании и удостоверения с места работы или службы; в сельских местностях два последние документа заменяются справкой сельсовета о проживании. Но, конечно, представление гражданином одного из упомянутых документов еще не обязывает милицию к выдаче на основании его удостоверения личности, если пред'явленный документ еще не подтверждает личности заявителя и достоверности сведений, подлежащих внесению в удостоверение личности. Милиция отказывает гражданину в выдаче удостоверения личности, если пред'явленный им, согласно декрету, документ окажется ему непринадлежащим, либо возбуждающим основательные сомнения в его подлинности или законности. Милиция (или волисполком) вправе потребовать от гражданина при неудовлетворительности пред'явленного им документа другой из вышеупомянутых документов, но требовать представления каких-либо иных документов, в декрете 20 июня не указанных, она при выдаче удостоверений не должна.

По инструкции НКВД, при пред'явлении гражданином подлинных документов, никаких копий и дополнений к ним не может требоваться.

В удостоверение личности вносятся лишь те сведения, которые особенно необходимы для легитимации личности: фамилия, имя и отчество, год, месяц и число рождения, место постоянного жительства, род занятий (основная профессия), отношение к отбыванию воинской повинности, семейное положение, перечень малолетних до 16-ти лет, внесенных в удостоверение, по просьбе его владельца, личная подпись получателя удостоверения (по желанию получателя и его фотографическая карточка). Бланк удостоверения заполняется учреждением, выдающим удостоверение. Личная подпись получателя производится в присутствии органа милиции, при самой выдаче удостоверения.

Удостоверение личности не должно служить источником для каких-либо фискальных сборов. При выдаче удостоверения личности с получателя взыскивается сумма, не превышающая себестоимости бланка удостоверения. Кроме означенной оплаты, удостоверения личности никакими канцелярскими или другими сборами не облагаются.

Удостоверение личности выдается на срок не более трех лет. В интересах населения была бы более желательна бессрочность удостоверения личности. Но в условиях революционной эпохи придание удостоверению личности характера бессрочного документа признано несвоевременным.

По инструкции НКВД, ближайшее определение сроков, на которые могут быть выдаваемы удостоверения личности в пределах, указанных декретом, предоставляется губернским административным отделам. Но, во всяком случае, несовершеннолетним до 16-ти лет отдельные удостоверения личности могут быть выдаваемы сроком не долее, как на один год [3]).

При невозможности для гражданина, желающего получить удостоверение личности, представить какой-либо из документов, указанных в декрете 20 июня, милиция выдает ему временно взамен удостоверения письменную справку на срок, необходимый для получения какого-либо из означенных документов, но не свыше трех месяцев. При наличности уважительных причин, этот срок может быть продлен еще на три месяца. Эта письменная справка выдается милицией в форме протокола, в каковой заносятся со слов гражданина все подлежащие внесению в удостоверение сведения о нем. Если гражданин для подтверждения означенных сведений представит какие-либо документы, напр., партбилет, карточку профсоюза и т. п., то об этом делается в протокольной справке соответствующая отметка с точным обозначением пред'явленного документа.

В крайнем случае, при полной невозможности для гражданина получить какой-либо из документов, могущих служить для выдачи удостоверения личности, напр., для беженца, таковое удостоверение выдается на основании постановления народного суда, устанавливающего фамилию гражданина, его имя и отчество, время рождения и семейное положение.

Представление удостоверения личности, удовлетворяющего по своей форме и содержанию требованиям декрета 20 июня, является для граждан РСФСР достаточным основанием для регистрации или, так называемой, прописки, установленной для прибывающих в города или поселки городского типа, либо меняющих

---

[3]) В виду финансовых затруднений с изготовлением бланков новых удостоверений личности, циркуляром НКВД № 470 от 29/XII—23 г. было предложено органам милиции, в случае обращения граждан, выдавать на основе декрета от 20 июня 1923 г. временные удостоверения личности сроком не более 3-х месяцев, применительно к форме, указанной декретом 20 июня (Бюлл. НКВД 1924, № 2 (96), а цирк. № 282 от 7/VII—24 г. — сроком на 6 месяцев.

в означенных местностях свое местожительство. По инструкции НКВД, в случае отсутствия у прибывшего гражданина удостоверения личности общеустановленной формы, регистрация (прописка) производится согласно письменному заявлению прибывшего, в каковом заявлении должны быть указаны все сведения, подлежащие внесению в удостоверение личности. Эта прописка на основании письменного заявления прибывшего носит временный характер и допускается на срок не долее одного месяца. Прибывший обязуется милицией представить в течение означенного срока удостоверение личности, удовлетворяющее требованиям декрета 20 июня, либо в случае необходимости получить письменную (протокольную) справку от милиции.

Во всяком случае, связанный с паспортной системой старый институт высылки граждан, не имеющих законного вида на жительство, по этапу на место приписки решительно упраздняется. Самое понятие «бесписьменных» должно исчезнуть из обихода советского административного быта. Согласно инструкции НКВД, безусловно воспрещается высылать граждан, не имеющих удостоверения личности (бесписьменных), по этапу в место их рождения или место их записи в подворные и посемейные книги [4]).

Пред'явление чужого удостоверения личности, подделка бланков и самих удостоверений, а также пред'явление чужих или подложных документов для получения удостоверения личности, карается по ст.ст. 189, 222 и 226 «б» Уголовного Кодекса РСФСР.

Виды на жительство у нас сохраняются для граждан иностранных государств, проживающих на территории РСФСР, а также для выезда за границу граждан Союза ССР.

Граждане иностранных государств, проживающие постоянно или временно на территории РСФСР, должны иметь установленный вид на жительство для иностранцев. Прибывающие в РСФСР иностранные граждане, немедленно по прибытии к месту своего постоянного или временного жительства, обязаны зарегистрироваться и подать заявление в губернский административный отдел или уездное управление милиции по месту своего жительства о выдаче вида на жительство для иностранных подданных.

Виды на жительство для иностранцев выдаются губернскими административными отделами, на установленный срок, на основании национальных паспортов, выданных за границей, с визой полпреда Союза ССР за границей и пограничного пункта, или видов на жительство, выданных властями Союза ССР.

---

[4]) Постановлением НКЮ и НКВД от 2 июля 1923 г. (С. У. № 72, ст. 700) упомянутыми наркоматами предложено в самом срочном порядке освободить из-под стражи всех задержанных где-либо за бесписьменность.

При получении от иностранного подданного заявления о выдаче ему вида на жительство, взамен представленных им документов, ГАО или уездное управление милиции выдает ему временное удостоверение. Не позже двух месяцев со дня получения документов ГАО обязан переслать по месту жительства иностранца для выдачи ему вида на жительство с прикрепленным к нему национальным паспортом (либо другим документом, послужившим основанием для выдачи вида на жительство). Вид на жительство для иностранцев без национального паспорта или национальный паспорт без вида на жительство от ГАО недействительны для проживания в РСФСР.

Лица, называющие себя иностранными подданными, но не имеющие документов, на основании коих ГАО вправе выдать им установленный вид на жительство, представляют имеющиеся у них документы в органы управления по месту своего жительства, для представления в НКВД. В случае признания их документов Наркомвнуделом недостаточными, упомянутые граждане могут получить удостоверение личности, установленное для граждан РСФСР, а для исходатайствования национального паспорта обращаются непосредственно в дипломатические или консульские представительства той страны, гражданами которой они себя считают. Документы о гражданстве, получаемые этими лицами из-за границы или через дипломатические или консульские представительства, могут быть признаны, однако, лишь при наличии на них визы полпреда Союза ССР в той стране, где выдан документ, а в случае отсутствия таковой в данной стране, полпреда в ближайшей стране.

Изложенные правила о видах на жительство для иностранцев не относятся к иностранным гражданам, входящим в состав дипломатического корпуса при правительстве Союза ССР, к персоналу дипломатических представительств и к консульскому персоналу, а также к военно-пленным и беженцам, к лицам, оптировавшим иностранное гражданство через НКВД и не покинувшим РСФСР, и к иностранцам, следующим через РСФСР транзитом [5]).

---

[5]) Правила о видах на жительство для иностранных граждан содержатся, главным образом, в инструкции НКВД о выдаче видов на жительство иностранным гражданам от 14/II—21 г. № 53 (приведена в справочнике Д. Левина, Правовое положение иностранцев в РСФСР, М. 1923) и в целом ряде позднейших циркуляров НКВД, изданных в разъяснение и дополнение основной инструкции № 53.

В настоящее время выработан обширный проект нового положения о видах на жительство для иностранцев, существенно видоизменяющий порядок, сложив-

Граждане Союза ССР имеют право беспрепятственного передвижения по всей территории СССР за исключением пограничных пунктов и приграничной полосы [6])

В'езд в пограничные пункты до линии государственной границы допускается в исключительных случаях по служебным командировкам лишь с разрешения губисполкома. Право в'езда в пограничные пункты и приграничную зону без разрешений предоставляется только членам Союзного ЦИК'а и ЦИК'ов союзных республик, наркомам и членам коллегий наркоматов, а также лицам, командированным по служебным надобностям распоряжениями Наркомвоена, НКИД, НКПС, Наркомвнешторга и его местных органов, НКРКИ и ОГПУ [7]).

Проверка прав граждан на в'езд и выезд в запрещенные местности осуществляется на местах распоряжениями и средствами органов ОГПУ.

Выезд за границу как русских граждан, так и иностранцев, в условиях гражданской войны был обставлен жесткими ограничениями, которые должны были обеспечивать интересы героически борющейся за свое существование Советской власти. По декрету СНК от 24 апреля 1919 г. (С. У. № 18, ст. 211), иностранный подотдел НКВД, отделы управления губернских совдепов и все прочие учреждения лишаются присвоенного им ранее права выдачи иностранных паспортов. С данного времени заграничные паспорта, как российским, так и иностранным гражданам, могут быт выдаваемы исключительно Наркоминделом; притом заграничные паспорта выдаются лишь лицам, против выезда которых за границу не встречается возражений со стороны НКВД и Наркомвоена [8]).

шийся на основе инструкции № 53. Этот проект стремится согласовать вопрос о выдаче видов на жительство для иностранцев в РСФСР с общесоюзными интересами.

[6]) Считаясь с практическими потребностями, проект административного устава допускает также исключение для запретных зон, устанавливаемых, в случае необходимости временного запрещения гражданам в'езда в определенные местности и выезда из них по причинам развития эпидемий, голода, бандитизма и др. В'езд в запретные зоны, выезд из них и передвижение внутри производятся в порядке, устанавливаемом декретом при об'явлении запретной зоны.

[7]) Декрет ВЦИК 24 янв. 1922 г. (С. У. № 11, ст. 106) с изменениями, внесенными в него декретами 20 февр. 1922 г. и 28 марта 1923 г. (С. У. 22 г. № 18, ст. 198, и 23 г. № 25, ст. 301).

Приграничная зона была фиксирована постановлением НКВД, НКПС и ГПУ от 26 апр. 1922 г. (цирк. № 137—Бюлл. НКВД 1922, № 15).

[8]) Ср. С. У. 1917, № 12, ст. 174; 1920, № 56, ст. 245 (при обстоятельствах исключительного времени заграничные паспорта должны быть снабжены, кроме визы НКИД, визой особого отдела ВЧК).

С 1 января 1923 г. (С. У. № 1, ст. 6) порядок выдачи паспортов и разрешений на выезд за границу децентрализуется и упрощается. Выдача паспортов на выезд за границу гражданам РСФСР (ныне СССР), виза указанных паспортов, равно как и выдача разрешений на выезд за границу иностранцам, передается Наркомвнуделу и его местным органам, именно губернским административным отделам. На НКИД остается выдача служебных паспортов, а также выдача росссийских дипломатических паспортов (ныне Союза ССР), наложение виз на эти паспорта, а также наложение виз на иностранные дипломатические паспорта, на паспорта членов и сотрудников иностранных миссий и делегаций.

В настоящее время лица, желающие выехать за границу, как граждане Союза ССР, так и иностранцы, должны обращаться непосредственно в губернские административные отделы по месту своего жительства с заявлением установленной формы [9]).

---

10 мая 1922 г. (С. У. № 34, ст. 401) СНК, в отмену всех изданных ранее правил и распоряжений о выезде из пределов РСФСР, устанавливает новые правила, подробно регламентирующие порядок выдачи заграничных паспортов; и здесь, однако, сохраняется централизация выдачи заграничных паспортов в НКИД, при чем для получения паспорта требуется представление от ГПУ удостоверения об отсутствии законного препятствия к выезду.

[9]) К заявлению о выдаче разрешения на выезд за границу гражданами СССР прилагаются: а) две фотографических карточки; б) удостоверение личности с надлежащей отметкой о регистрации (прописке) по месту жительства; в) лицами выезжающими по делам внешней торговли,—согласие НКВнешторга или его органов; г) лицами, состоящими на службе в советских учреждениях и общественных организациях при выезде их по частным делам — справка с места службы за подписью главы учреждения об отсутствии препятствий к выезду; д) лицами, состоящими на специальном учете, при выезде их по частным делам,—документы о снятии их соответствующими учреждениями с учета на тот срок, на который данное лицо выбывает за границу; е) лицами, не находящимися на службе в госучреждениях и общественных организациях и выезжающими по частным делам,— справка о роде занятий—проживающими в городах от домоуправления, заверенная милицией, проживающими в сельских местностях — от сельсоветов, заверенная волисполкомом; ж) гражданами мужского пола, состоящими на учете военнообязанных,— документ, удостоверяющий их отношение к воинской повинности, а освобожденным от воинской повинности при выезде по частным делам – копия свидетельства об освобождении от воинской повинности; з) всеми вообще гражданами, выезжающими за границу по частным делам, удостоверение губфинотдела о неимении за ним никаких платежей по государственным и местным налогам и сборам, а также по обязательному государственному страхованию.

Лица, командированные госучреждениями, представляют, кроме документов, указанных в п. п. „а“, „б“ и „ж“, копию командировочного документа; этот последний признается действительным, если он подписан наркомом или его заместителем, а на местах главой учреждения, получившего от соответствующего наркомата право командирования сотрудников за границу или специальное распоряжение о командировании данного лица.

Отказ в выдаче разрешения на выезд может последовать:

а) при невыполнении разного рода повинностей и налогов до выполнения таковых;

б) в случае, если лицо, ходатайствующее о выезде, состоит под судом или следствием;

в) по мотивам обще-государственных интересов и охраны безопасности Республики;

г) при невыполнении формальных требований, установленных правилами о порядке выезда за границу.

Разрешением на выезд за границу для граждан Союза ССР является заграничный паспорт с визой на нем, а для иностранцев — виза на национальном паспорте.

За заграничные паспорта и визы взимается сбор согласно особо установленному тарифу [10]).

Заграничный паспорт выдается сроком на один год со дня его выдачи. В случае необходимости остаться за границей долее срока, указанного в паспорте, лицо, получившее паспорт, должно обратиться к соответствующему полпреду или консулу СССР, который может указанный в паспорте срок продлить каждый раз не более, чем на один год.

Каждому гражданину, достигшему 16 лет, выдается отдельный заграничный паспорт. Дети, не достигшие 16 лет, вносятся в паспорт матери; за отсутствием матери — в паспорт отца, опекуна или лица, при коем они следуют. Не достигшие 16 лет могут получить отдельный паспорт или могут быть вписаны в паспорт иных лиц, кроме родителей или опекунов, только по просьбе этих последних.

Пограничный пункт для переезда государственной границы устанавливается органом, выдающим разрешение на выезд, и указывается в визе.

Лица, получившие разрешение на выезд из СССР, должны сами озаботиться получением виз на в'езд в соответствующие государства, через которые они должны следовать транзитом.

Разрешения лицам, командированным за границу, выдаются через учреждение, их командировавшее.

Правила о порядке выезда за границу содержатся в инструкции НКВД от 29/I—23 г. № 25 (издана отд. брошюрой) и в целом ряде дополнений к ней (цирк. НКВД за 1923 г. №№ 116, 308, 368, 458.— Бюлл. №№ 9, 21, 26 и 1924 г. № 1).

[10]) В случае неявки за разрешением на выезд в течение 2-х месяцев после срока, указанного в квитанции о приеме заявления, разрешение аннулируется и лицо, своевременно не явившееся за ответом, при желании выехать за границу—обязано снова выполнить все требуемые правилами формальности и уплатить все сборы.

Органам, ведающим выдачей заграничных паспортов, предоставляется право при наложении визы на выезд за границу давать разрешение на обратный в'езд в СССР. Граждане СССР, не имеющие на заграничном паспорте визы на обратный в'езд или не вернувшиеся в срок, указанный в означенной визе для возвращения в СССР, обязаны получить визу на в'езд от соответствующего полпреда или консула Союза ССР за границей.

Изложенные правила не распространяются на особые дипломатические миссии, дипломатические и торговые представительства СССР, на весь состав военного флота и на команды судов торгового флота СССР, на команды судов иностранного торгового флота, а также на репатриантов и оптантов, выезд каковых за границу регулируется особыми законоположениями и инструкциями.

Специальными правилами регулируется также порядок выезда за границу военнослужащих и военнообязанных граждан [11]). Командировки за границу по служебной надобности разрешаются состоящим на действительной военной службе соответствующими начальниками главных и центральных управлений военного ведомства, а пользующимся отсрочками и лицам очередного призывного возраста — руководителями соответствующих наркоматов (очередным при условии, чтобы срок командировки истекал до срока призыва и чтобы командируемый дал письменное обязательство вернуться в означенный срок).

Выезд за границу по личным делам указанным категориям военнообязанных, а также гражданам, не находящимся в армии, но сверстники коих призваны на действительную военную службу (за исключением граждан, освобожденных по болезни от состояния на учете военнообязанных), допускается только в исключительных случаях и с разрешения Реввоенсовета Союза [12]).

В'езд на территорию Союза ССР допускается не иначе, как по особым разрешениям, выдаваемым полпредом СССР за границей в виде налагаемой на паспорт визы. Лица, проживающие в государствах, где нет полпреда СССР, получают разрешение на в'езд в СССР через полпреда ближайшей страны [13])

---

[11]) Постановление СНК, опубликованное в Изв. ВЦИК № 288 от 20/XII—22 г. (см. прил. № 1 к инструкции НКВД № 25 о порядке выезда за границу).

[12]) Такое же правило установлено в отношении всех бывших белых офицеров, состоящих на особом учете.

[13]) С. У. 1921, № 70, ст. 559.

Практиковавшийся ранее на основании циркуляра НКВД от 20/X — 22 г. № 328 (Бюлл. № 40) порядок возбуждения ходатайств гражданами, проживаю-

Разрешение на в'езд в пределы Союза ССР лицам иностранного гражданства, прибывающим в пределы Союза с целью применения своего труда в промышленности или сельском хозяйстве, в порядке групповом или одиночном, т.-е. промышленным или сельско-хозяйственным эмигрантам, выдается подлежащими органами Наркоминдела не иначе, как с согласия комиссии СТО по урегулированию сельско-хозяйственной и промышленной эмиграции [14]).

Выезд за границу и в'езд в РСФСР без установленного паспорта или без разрешения подлежащих властей карается по ст. 98 Уголовного Кодекса РСФСР.

§ 13. Печать и зрелища.

Уже в дни Октябрьской Революции вопрос о печати во всей его остроте встает перед Советской властью. Декрет о печати является исторически первым декретом Совета Народных Комиссаров [1]).

«Общему положению о печати», составляющему нормативную часть этого декрета, предшествует следующая мотивировка.

«В тяжкий решительный час переворота и дней, непосредственно за ним следующих, Временный Революционный Комитет вынужден был предпринять целый ряд мер против контр-революционной печати разных оттенков.

Немедленно со всех сторон поднялись крики о том, что новая социалистическая власть нарушает, таким образом, основной принцип своей программы, посягнув на свободу печати.

Рабочее и крестьянское правительство обращает внимание населения на то, что в нашем обществе за этой либеральной ширмой фактически скрывается свобода для имущих классов, захвативших в свои руки львиную долю всей прессы, невозбранно отравлять умы и вносить смуту в сознание масс.

щими на территории РСФСР, о в'езде в РСФСР их родственников, проживающих за границей, через адмотделы по месту своего жительства, прекращен с 10 января, 1924 г. В настоящее время адмотделы принимают, в порядке циркуляра № 328, заявления родителей о приезде к ним малолетних детей до 16-летнего возраста, а также заявления госучреждений, партийных и общественных организаций, при поездках делового характера гостей из-за границы (цирк. НКВД от 7/I — 24 г. № 7—Бюлл. № 4).

[14]) Декрет СНК Союза ССР от 19/февр. 1924 г. (С. У. № 42, ст. 383).

[1]) Декрет СНК о печати был распубликован в № 1 газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства от 28 октября 1917 г. (С. У. 1917 № 1, ст. 7).

Всякий знает, что буржуазная пресса есть одно из могущественнейших орудий буржуазии. Особенно в критический момент, когда новая власть, власть рабочих и крестьян, только упрочивается, невозможно было оставить это оружие в руках врага, в то время, как оно не менее опасно в такие минуты, чем бомбы и пулеметы. Вот почему и были приняты временные и экстренные меры пресечения потока грязи и клеветы, в которых охотно потопила бы молодую победу народа желтая и зеленая пресса.

Как только новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом, согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону».

Считаясь с тем, что «стеснения печати, даже в критические минуты, допустимы только в пределах абсолютно необходимых», СНК постановляет общее положение о печати, согласно которому органы печати подлежат закрытию лишь в случае призывов к открытому сопротивлению или неповиновению рабочему и крестьянскому правительству, или призывов к деяниям, явно преступного, т.-е. уголовно-наказуемого характера, и при сеянии смуты, путем явно-клеветнического извращения фактов. Запрещения органов печати, временные или постоянные, проводятся лишь по постановлению СНК. Само настоящее положение имеет временный характер, и будет отменено особым указом по наступлении нормальных условий общественной жизни.

Этим декретом, еще не отрешившимся от старых, привычных идеализаций «свободной печати», было сделано решительное предупреждение всякого рода антисоветским группировкам о том, что рабочее и крестьянское правительство, при всей своей терпимости к существующей печати, не допустит ее использования, как орудия борьбы с Советской властью.

«Нужно сейчас же, — говорил В. И. Ленин на заседании ВЦИК 4 ноября 1917 года, — назначить комиссию для расследования зависимости буржуазных газет от банков. Мы должны выяснить, какая «свобода» наняла эти газеты. Не свобода ли покупать массу бумаги и нанимать массу писак? Мы должны уйти от этой свободы печати, зависящей от капитала». [2])

При непрекращающихся выступлениях против новой власти и буржуазной и соглашательско-социалистической печати, 18 декабря 1917 года при революционном трибунале учреждается рево-

[2]) Ленин, Собрание сочинений, т. XV, стр. 26 (речь о свободе печати).

люционный трибунал печати. Его ведению подлежали преступления и проступки против народа, совершаемые путем использования печати. Сюда относятся всякие сообщения ложных или извращенных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательством на права и интересы революционного народа, а также нарушение узаконений о печати, изданных Советской властью.

Революционный трибунал печати состоит из трех лиц, избираемых на срок не более трех месяцев совдепом. При трибунале учреждается специальная следственная комиссия, обязанная закончить предварительное расследование в 48 часов по поступлении сообщения или жалобы. Судебное следствие по делу происходит при участии обвинения и защиты; в качестве обвинителей и защитников допускаются, по выбору сторон, все пользующиеся политическими правами граждане обоего пола. Заседания ревтрибунала печати публичны. Его решения окончательны и обжалованию не подлежат.

Ревтрибунал печати мог определять следующие наказания: денежный штраф, выражение общественного порицания, помещение на видном месте приговора или же специальное опровержение ложных сведений, приостановку издания, временную или навсегда, или из'ятие его из обращения, конфискацию типографий или другого имущества издания печати, лишение свободы, удаление из столицы, отдельных местностей или пределов Республики, и лишение виновного всех или некоторых политических прав [3]).

При местных ЧК были образованы подотделы, собиравшие газеты и другие произведения печати и отмечавшие наиболее резкие выпады против правительства. В борьбе с антисоветской печатью ЧК привлекали ответственных редакторов или авторов к ответственности и передавали дела в ревтрибуналы печати, приостанавливая враждебные газеты, по мере надобности, до решения суда.

Эта упорная война с враждебной печатью продолжалась до лета 1918 года, когда, после ряда процессов в ревтрибуналах, «окончательно выяснилось, что вся периодическая печать, кроме правительственной, является весьма последовательной в своей борьбе за власть тех партий и группировок, которые стояли

---

[3]) Постановление о ревтрибунале печати первоначально было распубликовано за подписью тогдашнего наркома юстиции, левого эсера Штейнберга. (С. У. 1917, № 10, ст. 156). 28 января 1918 г. учреждение ревтрибунала печати оформляется декретом СНК (С. У. № 28, ст. 362); вопрос о ревтрибунале печати изложен нами в соответствии с текстом этого декрета.

позади каждой газеты»[4]). Как отмечает в цитируемой статье М. Щелкунов, «для правительства остался один путь — закрытие всей антисоветской периодической печати, которая, впрочем, к этому времени была представлена очень немногими изданиями».

В Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. отношение Советской власти к печати вылилось в строго определенную классовую форму. «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений, РСФСР уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюр, книг и всяких других произведений печати и обеспечивает их свободное распространение по всей стране» (ст. 14).

Хорошим пояснением к этой статье Конституции РСФСР может служить следующий тезис к докладу Ленина о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата на I конгрессе Коминтерна 4 марта 1919 г.

«Свобода печати» служит одним из главных лозунгов «чистой демократии». Тем не менее, рабочие знают, а социалисты всех стран признавали это миллионы раз, что эта свобода — обман до тех пор, пока лучшие типографии и самые большие запасы бумаги будут находиться в руках капиталистов, а власть капитала будет продолжать царить над прессой, та власть, которая проявляется во всем мире тем яснее, резче и циничнее, чем более развитым оказываются демократизм и республиканский режим, как, например, в Америке. Чтобы завоевать для рабочих масс, рабочих и крестьян, настоящее равенство, необходимо сначала лишить возможности капиталистов пользоваться услугами писателей, скупать издательские фирмы и подкупать газеты. А для этого необходимо свергнуть иго капитала, разбить угнетателей и сломить их сопротивление. Капиталисты всегда называли «свободой» свободу извлекать прибыли для богатых и свободу умирать с голоду для бедных. Капиталисты под свободой печати подразумевают свободу подкупа прессы богачами, свободу употреблять богатство для фабрикации и подделки, так называемого, общественного мнения. Защитники «чистой демократии» на деле опять-таки оказываются защитниками самой грязной и самой продажной системы господства богатых над средствами просвещения масс; эти обманщики народа отвлекают его громкими, но насквозь лживыми фразами от конкретной исторической задачи освобожде-

[4]) М. Щелкунов, Законодательство о печати за пять лет. (Печать и Революция, 1922, кн. 7, стр. 180).

ния печати от капитала. Настоящую свободу и равенство даст тот строй, который устанавливают коммунисты, при котором нельзя будет обогащаться за чужой счет, не будет об'ективной возможности прямо или косвенно подчинить прессу могуществу денег, не будет препятствий для рабочих осуществлять право пользования принадлежащими обществу типографиями и бумагой» [5]).

Директива, содержавшаяся в ст. 14 Конституции, о наивысшем удовлетворении идеологических потребностей рабочего класса и крестьянской бедноты посредством печати не остается мертвою буквою даже в исключительно тяжелых условиях гражданской войны. Со времени издания Конституции наступает период расцвета Советской печати, периодической и непериодической; несмотря на чрезвычайные затруднения с бумагой, с электрическим током, с красками, изношенными шрифтами, наборными машинами, развиваются такие громадные издательства, как литературно-издательский отдел Наркомпроса, издательства ленинградского и московского совета, «Коммунист», с сотнями изданий и иногда полумиллионными тиражами выпускаемых книг.

Укреплению советской печати существенно содействует декрет СНК от 26 ноября 1918 г. (С. У. № 86, ст. 900) о признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием. Этим декретом было покончено с буржуазным понятием наследственной литературной собственности, дававшей возможность наследникам или, чаще, издателям, купившим произведения мысли умершего автора, продолжать спекулировать этими произведениями чуть ли не целых полвека.

В целях создания в РСФСР единого государственного аппарата печатного слова, издательства ВЦИК, «Коммунист», издательство Наркомпроса, ленинградского и московского советов, а равно всех кооперативных организаций, постановлением ВЦИК от 21 мая 1919 г. (С. У. № 20, ст. 244) соединяются в единое государственное издательство, организуемое при Наркомпросе. Председателю редакционной коллегии, поставленной во главе Госиздата, предоставляется право непосредственного доклада, как в СНК, так и в президиум ВЦИК.

Помимо устранения конкуренции между крупнейшими советскими издательствами, Госиздат должен был содействовать приведению в норму угрожающего роста ведомственной литературы.

---

[5]) Ленин, Собрание сочинений, т. XVI, стр. 39 и 40.

Госиздату подчинялась вся издательская деятельность всех наркоматов и прочих советских учреждений, поскольку она касается общеполитических и культурных вопросов; Госиздату предоставлялось при этом право осуществлять эту издательскую деятельность непосредственно или оставить ее за указанными учреждениями, под своим контролем. Издательская деятельность всех ученых и литературных обществ, а равно всех прочих издательств, подлежала урегулированию и контролю Госиздата. Кроме того, Госиздату предоставлялось планировать заготовку и выработку бумажных запасов и типографские работы: вследствие этого он приобретал руководящую роль в отношении главка бумажной промышленности (Главбум) и полиграфического отдела ВСНХ.

Наконец, Госиздат осуществлял и планомерное распределение литературы; состоящая при нем центральная распределительная комиссия охватывает все стороны работы по снабжению мест литературой (С. У. 1920, № 99, ст. 524).

Таким образом, в ведении единого государственного издательства сосредоточивается все разнообразие функций, относящихся к печати, от планирования заготовки бумажных запасов и до снабжения мест литературой включительно.

С 1 января 1921 г. повсеместно отменяются всякие денежные расчеты за произведения печати (книги, газеты, журналы, брошюры, портреты и т. п.) и вводится по всей территории РСФСР бесплатное снабжение таковыми всех учреждений и организаций (С. У. 1921, № 40, ст. 211).

Грандиозная в своих замыслах и в историческом опыте своего осуществления, эта система непосредственного проведения в жизнь, через единый мощный аппарат Госиздата, — задач, поставленных ст. 14 Конституции РСФСР, существенно видоизменяет свои формы в условиях новой экономической политики.

Нэп наносит удар принципу бесплатности в снабжении населения произведениями печати: декретами СНК от 28 ноября 1921 г. (С. У. № 77, ст. ст. 647 и 648) устанавливается платность произведений непериодической печати и платность газет. С 1 января 1922 г. все органы советской периодической печати (газеты) переводятся на начала хозяйственного расчета. Местные газеты, фактически издаваемые исполкомами, переводятся на местные средства (С. У. 1922, № 12, ст. 111).

Декретом СНК от 12 декабря 1921 г. (С. У. № 80, ст. 685) открываются значительные возможности для развития частных издательств. Частные издательства могут иметь собственные типографии, конторы, редакторские и прочие кабинеты, склады, мага-

зины и т. д., а также арендовать таковые у правительства и частных владельцев с соблюдением установленных на этот предмет правил. Издательствам предоставляется заготовлять за границей книги, картины и другие произведения печати и ввозить их в Россию с соблюдением действующих узаконений и правил о заказах и ввозе товаров из-за границы и с разрешения в каждом случае Госиздата [6]).

Для возникновения частного издательства требовалось разрешение Госиздата или соответствующего местного органа, подлежащее утверждению Госиздата [7]).

Со стороны внутренней организации частных издательств должна быть особо отмечена возможность образования кооперативных издательств в форме кооперативных товариществ авторов или в смешанном составе писателей, ученых, художников с тружениками печатного и книжного дела [8]).

С течением времени отказ от концентрации издательского дела в руках единого государственного издательства меняет физиономию самого Госиздата; последний утрачивает свои планирующие, регулятивные и контрольные функции и переходит сам на начала коммерческого расчета, делаясь государственным аппаратом для издания и распространения произведений печати на правах государственного треста [9]).

Развитие общественной и частной издательской деятельности вызывает необходимость в установлении систематического надзора в отношении печати и в частности потребность в упорядочении предварительного просмотра произведений печати (цензура).

---

[6]) В виду тяжелого положения русской полиграфической промышленности, декретами СНК от 11 октября и 22 ноября 1922 г. (С. У. № 65, ст. 840 и № 78, ст. 976) было воспрещено госучреждениям и предприятиям издавать необходимую им литературу за границей; отступления от этого запрета допускались в исключительных случаях не иначе, как по особому всякий раз постановлению СТО.

[7]) Потом, с учреждением Главлита (см. ниже, стр. 119), выдача разрешений на право организации нового издательства вошло в круг ведения последнего (см. Инструкцию Главлита его местным органам, опубликованную в № 1 Бюлл. НКП от 2 дек. 1922 г., п. 4).

[8]) Декретом о частных издательствах от 12/XII—21 г. (п. 13) за Госиздатом было сохранено исключительное право на издание и переиздание учебников, учебных руководств и учебных пособий (С. У. 1921, № 61, ст. 430), но уже 2/III—23 г. (С. У. № 22, ст. 231) правила о порядке издания учебных пособий изменяются в том смысле, что всякое учебное пособие может разрешаться к печати только государственным ученым советом НКП, куда оно и должно представляться для получения такового разрешения, и что Госиздат имеет лишь преимущественное право перед другими издательствами издавать все разрешенные ГУС'ом к печати пособия.

[9]) Положение о Госиздате 2-го июля 1923 г. (С. У. № 63. ст. 617).

В этих целях 6 июня 1922 г. декретом СНК учреждается при Наркомпросе главное управление по делам литературы и издательства (Главлит) и при губернских отделах народного образования его местные органы.

Во главе Главлита стоит заведующий, назначаемый коллегией Наркомпроса, и два помощника, назначаемые этой же коллегией по соглашению с Реввоенсоветом Союза ССР и ОГПУ и находящиеся в подчинении, как заведующему, так и соответствующему органу по принадлежности. Местные органы Главлита организуются в виде областных отделов и губернских управлений по делам литературы и издательства, аналогично главному управлению. По вопросам, носящим ведомственный характер, представители органов РВС Союза ССР и ОГПУ в областном отделе Главлита могут обращаться непосредственно к представителю своего ведомства в Главлите [10]).

Независимо от случаев об'явления местности на военном положении, органы цензуры в отдельных местностях, по соображениям военной необходимости, в порядке соглашения Реввоенсовета с Главлитом, переходят в подчинение военному ведомству, или последнему предоставляется вводить в них специального цензора.

Первая задача, возлагаемая на Главлит, — это предварительный просмотр всех предназначенных к опубликованию или распространению произведений, как рукописных, так и печатных, изданий периодических и непериодических, снимков, рисунков и т. п. (как российских, так и ввозимых из-за границы). Главлит и его местные органы осуществляют все виды цензуры: военную, политическую, идеологическую и т. д. [11]).

Издания Коминтерна, издания ЦК и губкомов РКП (б) и вся вообще партийная коммунистическая печать, а равно издания Госиздата и Главполитпросвета, Известия ВЦИК (ныне ЦИК СССР и ВЦИК) и научные труды Академии Наук освобождаются от цензуры. В отношении этих изданий должны быть прини-

---

[10]) Положение о Главлите (С. У. 1922, № 40, ст. 461), инструкция Главлита его местным органам (Бюлл. НКП от 2/XII—22 г. № 1, стр. 12—15) и п. 1 инструкции 30/III—23 г. (С. У. № 27, ст. 310).

[11]) Военная цензура в РСФСР была впервые учреждена Положением 23 декабря 1918 г. (Приказ РВСР № 436. С. У. № 97, ст. 987). Задачей военной цензуры был предварительный просмотр всех произведений печати, рисунков, фото- и киноснимков, в коих сообщаются сведения военного характера, а также просмотр международных и, по мере надобности, внутренних почтовых отправлений и телеграмм и контроль над переговорами по иногороднему телефону.

маемы меры лишь к полному обеспечению интересов военной цензуры.

Специальные ведомственные издания освобождаются от цензуры лишь по соглашению между Главлитом и соответствующим наркоматом.

Все органы печати, за исключением освобожденных от цензуры по декрету 6 июня, обязаны представлять в Главлит и его местные органы на предварительный просмотр все предназначенное для печати.

Дальнейшие функции Главлита выражаются в выдаче разрешений на право издания отдельных произведений, равно органов печати периодических и непериодических, а также на право организации новых издательств; в составлении списков произведений печати, запрещенных к продаже и распространению (как внутренней литературы, так и зарубежной) и в издании правил, распоряжений и инструкций по делам печати, обязательных для всех органов печати, издательств, типографий, библиотек и книжных магазинов.

Основания, по которым Главлит и его органы воспрещают издание и распространение произведений печати, точно и исчерпывающе определены ст. 3 декрета 6 июня: таким основанием может служить содержащаяся в произведениях агитация против Советской власти, разглашение военных тайн Союза ССР, возбуждение общественного мнения путем сообщения ложных сведений, возбуждение националистического и религиозного фанатизма и порнографический характер произведения.

Главлит пользуется правом приостанавливать отдельные издания, сокращать тираж, а также и закрывать издательства при наличии явно преступной деятельности, предавая ответственных руководителей суду или передавая дело в местные органы ОГПУ [12]).

На органы ОГПУ возлагается борьба с распространением произведений, не разрешенных Главлитом, а также надзор за типографиями, таможенными и пограничными пунктами, борьба с подпольными изданиями и их распространением, борьба с провозом из-за границы для распространения на территории Союза ССР неразрешенной к обращению литературы, наблюдение за продажей русской и иностранной литературы, и изъятие книг, не разрешенных Главлитом и его органами, согласно составляемых Главлитом списков [13]).

---

[12]) Инструкция Главлита его местным органам, п. 8.

[13]) Списки, издаваемые Главлитом, обязательны к точному и неуклонному руководству для органов ОГПУ. По поводу отдельных произведений, не вклю-

На всех произведениях печати, выпускаемых в РСФСР, за исключением произведений, не подлежащих цензуре, должна быть виза Главлита или его местных органов. Кроме того, на всех без исключения изданиях, выпущенных на территории Республики, каковы бы ни были их содержание, форма и размер, должны обязательно обозначаться следующие данные: наименование издательства, выпустившего произведение печати, и его местонахождение, год издания, наименование и местонахождение типографии, количество печатаемых экземпляров издания (тираж); на периодических изданиях сверх того указание ответственного редактора и года, в который выходит издание [14]).

В интересах библиографического учета и статистики установлена обязательная регистрация произведений печати. Попытка создать специальный аппарат для этой регистрации и для образования архивного фонда печатных произведений была, благодаря энергии С. А. Венгерова, осуществлена еще при временном правительстве. Образованная последним Российская центральная книжная палата в Ленинграде воссоздается постановлением Наркомпроса от 5 августа 1920 г. в Москве. На книжную палату возлагается получение обязательных экземпляров всех произведений печати, выпускаемых на территории РСФСР, их регистрация, опубликование их списков, распределение обязательных экземпляров между государственными книгохранилищами и хранение первого экземпляра в архиве книжной палаты. Обязательные

ченных в упомянутые списки, ОГПУ, в каждом отдельном случае, возбуждает вопрос о разрешении или воспрещении их обращения в Главлите (прим. к ст. 10 Полож. о Главлите).

Конфискация учебных пособий, выпущенных без разрешения ГУС'а, производится, по требованию Главлита, органами милиции; соответствующее требование Главлит направляет в подлежащий губернский адмотдел или уездное управление милиции. Учебными пособиями, подлежащими конфискации в случае издания их без разрешения ГУС'а, считаются: учебники в узком смысле слова, руководства и пособия к курсам, книги для чтения и хрестоматии, книги методического характера, а также всякие печатные наглядные пособия (таблицы, карты и картины). Те учебники из числа конфискованных, которые ГУС'ом будут признаны пригодными к использованию в учебных заведениях, поступают в распоряжение НКП для бесплатного распределения их по трудовым школам и другим учебным заведениям (декрет СНК от 3/IV—24 г. (С. У. № 31, ст. 280) и инструкция к нему НКП и НКВД от 28/V—24 г. (Еженед. НКП, № 12).

[14]) Инструкция об обязательной регистрации произведений печати НКП от 6/V—22 г., п. 4 (Нар. Просв. 1922, № 105).

Гораздо более узкие требования ставит постановление СТО от 2/XII—22 г. (С. У. № 80, ст. 1019): на каждом экземпляре, выпускаемом в свет из печатных предприятий государственных, кооперативных, частных и прочих, должны быть обозначены наименование и адрес предприятия и, если произведение подвергалось цензуре, то одобрение цензуры (п. 9).

экземпляры произведений печати в установленном числе должны срочно представляться в книжную палату теми типографиями, где данные произведения отпечатаны [15]).

Печатание об'явлений в периодических изданиях, сборниках и афишах было в ноябре 1917 г. (С. У. № 2, ст. 22) об'явлено государственной монополией [16]). Всем частным периодическим изданиям печатать платные об'явления, служившие для них главным денежным источником, было запрещено под угрозой закрытия издания и наказания. Печатание об'явлений было предоставлено только советским изданиям [17]).

Декретом ВЦИК и СНК от 21 апреля 1924 г. круг изданий, в которых могут быть печатаемы платные об'явления, расширяется: печатание платных об'явлений допускается не только в советских, но и в профессиональных, партийных и кооперативных органах печати; все означенные периодические издания принимают и печатают платные об'явления, не испрашивая на то особого разрешения. Но печатание платных об'явлений в частных изданиях не допускается [18]).

---

[15]) Кроме вышеуказанной инструкции об обязательной регистрации, см. декрет СНК о передаче библиографического дела в РСФСР Госиздату от 30/VI—20 г. (С. У. № 65, ст. 289) и постановления НКП 3 авг. 20 г., 12 янв. и 6 мая 1922 г., а также М. Щелкунов, цитир. статья, стр. 184.

Обязательным постановлением Наркомпроса от 17/IV—24 г. (Еженед. НКП № 11) книги и журналы должны быть представлены в Российскую центральную книжную палату в количестве 30 экземпляров, газеты — 12 (московские — 28), ноты—10.

Постановлением СНК РСФСР от 26/V—24 г. (Еженед. НКП № 12) на государственные и все ведомственные издательства РСФСР возложена обязанность бронировать за книжной палатой для ее обменного фонда по пяти экземпляров всех выпускаемых ими произведений печати на срок шесть месяцев со дня выхода их в свет, при чем книжной палате предоставляется право безвозмездного получения в течение указанного срока необходимых ей для обмена произведений печати из числа забронированных.

[16]) На необходимость признать частные об'явления монополией было указано Лениным в его речи о свободе печати на заседании ВЦИК 4-го ноября 1917 г. (Собр. сочин., т. XV, стр. 26).

[17]) Н. Овсянников в прим. 15 к т. XV Собр. сочин. Ленина указывает на то, что, с окончанием гражданской войны и переходом к новому курсу, по инициативе Московского Совета, эта монополия была отменена, а все платные об'явления обложены налогом. Однако, в постановлениях, опубликованных в Собрании Узаконений, факт отмены монополии на об'явления не отмечался. Декрет ВЦИК и СНК от 21 апреля 1924 г. о печатании об'явлений в периодических изданиях (С. У. № 41, ст. 373), вводя излагаемое ниже изменение постановления СНК 1917 г. о государственной монополии на печатание об'явлений, тем самым как будто бы признает ее неотмененной.

[18]) По декрету 21 апреля 1924 г. органы советской периодической печати, являющиеся единственными периодическими изданиями в губернии, не в праве

На ряду с мерами, касающимися непосредственно самих произведений печати, в советском административном праве вырабатываются правила, регулирующие полиграфическое производство, с одной стороны, и торговлю произведениями печати, с другой.

Производство и торговля печатными машинами всякого рода, как-то: типографскими, литографскими, ротационными, бостонками, американками и т. п., наборными машинами, машинами, печатающими фото-механическими способами, а также производство и торговля шрифтами, согласно постановления СТО от 26 июля 1922 г. (С. У. № 47, ст. 589), разрешается учрежденным для этой цели государственным предприятиям полиграфической промышленности, а равно частным лицам и об'единениям.

Частное лицо или об'единение, при желании открыть торговое или торгово-промышленное предприятие этой отрасли, обязано получить предварительное разрешение губернского административного отдела или уездного управления милиции по месту нахождения предприятия.

Продажа печатных машин и шрифтов торговым и торгово-промышленным об'единениям и предприятиям полиграфической промышленности может производиться без всяких ограничений, прочим же учреждениям, организациям государственным и частным, равно отдельным лицам, лишь по пред'явлении ими разрешения на содержание типографии, литографии и т. п. полиграфических предприятий или разрешений губернского административного отдела либо уездного управления милиции в каждом отдельном случае.

Все предприятия государственные и частные, имеющие право продажи и покупки разного рода печатных машин и шрифтов, обязаны вести строгий учет всем производимым, наличным и продаваемым машинам и шрифтам.

Надзор за выполнением означенных правил возлагается на НКВД и его органы.

Открытие печатных предприятий (типографий, литографий и металлографий), по постановлению СТО от 2 декабря 1922 г. (С. У., № 80, ст. 1019), разрешается государственным учреждениям, кооперативным и общественным организациям и частным лицам, с соблюдением следующих правил.

отказывать губ. и уисполкому и соответствующим органам автономных республик и областей в бесплатном напечатании их обязательных постановлений. Более широкую формулировку давал декрет 29 августа 1922 г. (С. У. № 56, ст. 702), согласно которому органы советской периодической печати, перешедшие на начала хозрасчета, не вправе были отказываться от безплатного распубликования всего вообще материала, входящего под рубрику „действий и распоряжений местной власти".

Разрешения на право открытия печатных предприятий выдаются губернскими административными отделами и уездными управлениями милиции по заключению губернского отдела местного хозяйства; с такого же разрешения допускается и передача предприятия от одного лица другому.

Государственные учреждения, кооперативные и общественные организации и частные лица при возбуждении ходатайства о выдаче разрешения на открытие печатных предприятий обязаны представлять сведения о мощности оборудования предприятия согласно особой форме, а также уведомлять подлежащие отделы исполкома, в месячный срок, о всяком дальнейшем изменении мощности оборудования.

Каждое печатное предприятие, в том числе и государственное, должно иметь шнуровую книгу, скрепленную по листам адмотделом или милицией, в которую вносятся все предназначенные к печатанию работы, с указанием заказчика, числа экземпляров, формата издания, печатаются ли они с разрешения цензуры или не подлежат представлению в цензуру. Проверка записанного в шнуровой книге с действительно произведенными и производящимися работами совершается представителями адмотдела или милиции, а также может быть производима и представителями губернского отдела местного хозяйства.

По Положению о Главлите, заведующие типографиями и заводоуправлениями, под страхом судебной ответственности, обязаны неуклонно следить за тем, чтобы печатаемые в их типографиях произведения имели разрешительную визу Главлита, за исключением изданий, не подлежащих цензуре.

Владельцы и заведующие типографиями обязаны представлять в органы цензуры по пяти экземпляров всякого рода печатного произведения, немедленно по его напечатании (независимо от установленного числа экземпляров, отправляемых в книжную палату) [19]).

Общее наблюдение за выполнением правил, установленных для печатных предприятий постановлением СТО от 2 декабря, лежит на НКВД и его административных органах. Специальное наблюдение за соблюдением цензурных требований остается на органах ОГПУ [20]).

---

[19]) Положение о Главлите, ст.ст. 11 и 12.

[20]) В развитие постановлений СТО о порядке производства торговли печатными машинами и о порядке открытия печатных предприятий издана инструкция НКВД от 5 февр. 1923 г. № 37 (Бюлл. НКВД № 5—6).

Нарушение правил и обязательных постановлений для открытия и эксплоатации типографии и литографии карается, согласно ст. 225 Уг. Код. РСФСР, принудительными работами или штрафом до 300 руб.

Торговля произведениями печати разрешается в губернских и уездных городах государственным учреждениям, кооперативам и частным лицам, а в сельских местностях только учреждениям ведомства Наркомпроса и кооперативам, об'единенным в государственном масштабе.

Разрешение на производство торговли кооперативам и частным лицам выдается губернским адмотделом или уездным управлением милиции, по заключению местных органов Наркомпроса.

Наблюдение за торговлей книгами в отношении соблюдения, как общих правил о торговле, так и специальных правил, касающихся торговли произведениями печати, возлагается на губернские адмотделы и уездные управления милиции [21])

С правилами, регулирующими печать, в тесной внутренней связи находятся правила о контроле за репертуаром.

По Положению о Главлите надзор за зрелищами и театральными представлениями возлагался на заведующих Губоно. 9 февраля 1923 г. (С. У. № 14, ст. 177), в целях контроля за репертуаром, при Главлите был образован специальный комитет. Этот комитет по контролю за репертуаром (Репертком) состоит из председателя, назначаемого НКП по Главлиту, и из двух членов, из коих один назначается НКП по Главполитпросвету, а другой — Наркомвнуделом. Для обсуждения общих вопросов при комитете состоит совет из назначаемых ведомствами представителей от НКП, ОГПУ, ПУР'а, Госкино и ВЦСПС (по ЦК Всерабиса). Комитет пользуется правом привлекать на свои заседания представителей государственных учреждений, профессиональных и других организаций с правом совещательного голоса.

На Репертком возложено разрешение к постановке драматических, музыкальных и кинематографических произведений, на общих основаниях ст. 3 декрета 6 июня 1922 г. о Главлите (см. выше, стр. 120), а также составление и опубликование периодических списков разрешенных и запрещенных к публичному исполнению произведений.

---

[21]) Книжная торговля регулируется инструкцией НКВД и Наркомпроса от 27/III—22 г. № 93 (Бюлл. НКВД, № 12), изданной в дополнение ст. 4 декрета СНК от 28/XI—21 г. (С. У. № 77, ст. 647), где имеется лишь общее указание на то, что разрешение на право торговли произведениями печати выдаются отделами управления местных исполкомов.

Для осуществления указанных задач Комитет имеет право контролировать репертуар всех зрелищных предприятий, принимать необходимые меры и закрывать, через соответствующие административные и судебные органы, зрелищные предприятия, в случае нарушения ими постановления Реперткома.

Основной предпосылкой в постановке контроля за репертуаром является следующее положение: ни одно произведение не может быть допущено к постановке без соответствующего разрешения Реперткома или подлежащих местных органов (в областях и губерниях — Облиты и Гублиты, а в пределах уезда — заведующие Уоно). Выдача разрешений на демонстрирование кинокартин производится исключительно комитетом (а не его местными органами).

Лица и учреждения, желающие получить разрешение на постановку, представляют в органы контроля установленное число экземпляров произведений, предполагаемых к публичному исполнению или демонстрированию, вместе с соответственными заявлениями. Представленные произведения должны иметь совершенно законченный вид; принятие произведения органами контроля по отдельным частям не допускается. Из представленных экземпляров произведений и заявлений — один экземпляр возвращается с разрешительной визой владельцу, прочие остаются в распоряжении органов контроля. В случае неразрешения контролем публичного исполнения и демонстрирования произведения, представленные экземпляры обратно владельцам не выдаются.

Неразрешенные кино-картины конфискуются через органы НКВД и передаются в распоряжение Наркомпроса. Картины заграничного производства могут быть возвращаемы владельцу для обратной отсылки за границу.

Выданные разрешения действительны на неограниченное количество постановок. При этом, разрешения, выданные непосредственно Реперткомом, имеют силу для всей территории РСФСР; разрешения же, выданные Облитами или Гублитами, — исключительно для территории данной области или губернии. Разрешения на кино-картины действительны на срок восемь месяцев.

Произведения, опубликованные в списках разрешенных к публичному исполнению Реперткомом, могут быть исполняемы повсеместно без испрошения на то особых разрешений органов контроля в указанном порядке.

Внесение каких-либо изменений в текст и исполнение уже разрешенных к публичной постановке и демонстрированию произведений без согласия органа контроля, выдавшего разрешение, не допускается.

Разрешения на публичные исполнения произведений не освобождают устроителей зрелищ от обязанности регистрации зрелищ в органах контроля за репертуаром на местах.

При регистрации зрелищных предприятий, ответственные руководители и владельцы указанных предприятий представляют: а) анкету по установленной форме; б) программу деятельности предприятия; в) список и анкеты личного состава труппы и сотрудников. Местные органы Реперткома выдают разрешения на открытие частных зрелищных предприятий без предварительного запроса комитета (как это раньше требовалось), но лишь с последующим уведомлением его [22]).

Организации, учреждения и лица, имеющие своей целью устройство разного рода публичных зрелищ, обязаны представлять в местные органы контроля за репертуаром (Облиты и Гублиты) подробную программу предполагаемого выступления с указанием: а) пьесы или концертного номера, б) автора или композитора, в) исполнителей, г) точного адреса помещения, где будет происходить спектакль или концерт, д) количества мест и расценки их, е) фамилии, имени и отчества ответственного устроителя и домашнего его адреса. Заявления подаются в 4 экземплярах не позднее, как за три дня до устройства зрелища.

В отношении плановых репертуаров допускается испрошение разрешения на весь сезон [23]).

Никакие изменения в разрешенной (зарегистрированной органами контроля за репертуаром) программе не могут быть производимы без разрешения указанных органов.

Для обеспечения возможности осуществления контроля над исполнением произведений все зрелищные предприятия отводят по одному постоянному месту не далее четвертого ряда для органов Реперткома, а также для отдела политического контроля ОГПУ.

По требованию Реперткома, политического контроля ОГПУ и их представителей на местах, администрация зрелищ обязана представлять как разрешительный документ на устройство зрелищ (документ, удостоверяющий регистрацию зрелища в органах контроля за репертуаром), так и тексты пьес, отдельных номеров программы и пр., разрешенных контролем.

Надзор за деятельностью зрелищных предприятий всех типов с целью недопущения постановки неразрешенных произве-

---

[22]) Цир. НКВД 29/X—23 г. № 369 (Бюлл. НКВД № 26).

[23]) Репертуар московских государственных академических театров, цирков и московских кино-театров Госкино регистрируется непосредственно в Реперткоме.

дений и наблюдение за проведением в жизнь постановлений комитета возлагается на НКВД и его местные органы. При разграничении дозволенного и запрещенного органы НКВД обязаны точно руководиться списками произведений, разрешенных к публичному исполнению Реперткомом [24]).

Публичное исполнение и демонстрирование произведений без надлежащего разрешения, как равно и допущение исполнения и демонстрирования таковых в помещении, находящемся в ведении допустивших, карается в административном порядке, согласно существующих на этот предмет обязательных постановлений местной власти, или в судебном порядке, по ст. 224 Уг. Код. РСФСР [25]).

Специальными правилами регулируется открытие кино-театров и других фото-кинопредприятий [26]).

Государственные учреждения, организации и частные лица, желающие открыть кино-театры и другие фото-кинопредприятия, должны получить разрешение губернского административного отдела по месту открываемого предприятия; это разрешение выдается адмотделом по соглашению с Губоно. На откры-

---

[24]) Декрет СНК о комитете по контролю за репертуаром при Главлите (С. У. 1923, № 14, стр. 177) и инструкция НКП, НКВ и НКЮ о порядке осуществления контроля за репертуаром от 30 марта 1923 г. (С. У. № 27, ст. 310).

Указанные декрет и инструкция не дают вполне точного разграничения прав и обязанностей органов Реперткома и органов НКВД по надзору за зрелищами. Проектом административного устава соответствующий вопрос разрешается в том смысле, что на органах НКВД лежит охранение порядка и безопасности во время публичных зрелищ и содействие органам Реперткома, мерами непосредственного административного воздействия, по прекращению нарушений установленных правил. При отсутствии на месте представителя Реперткома должностное лицо губернского адмотдела или уездного управления милиции, командированное означенными органами для наблюдения на публичное зрелище, не только следит за порядком, но выполняет и функцию контроля за репертуаром.

[25]) Ст. 19 инструкции 30/III—23 г., измененная постановлением НКП, НКВД и НКЮ 12/X—23 г. (Цирк. НКВД, № 369.— Бюлл. 23 г. № 26).

По ст. 224 Уг. Код., нарушение правил и обязательных постановлений, установленных для размножения и выпуска в свет печатных произведений, а равно нарушение правил фото-кино-цензуры, карается — штрафом до 300 руб. или принудработами.

[26]) Декрет СНК о преобразовании фото-кино отдела НКП в центральное государственное фото-кино предприятие от 19 дек. 22 г. (С. У. 1923, № 1, ст. 4) и инструкция НКП и НКВД по применению означенного декрета (Бюлл. НКВД 1923 г. № 9 и № 17).

По упомянутому декрету Госкино предоставляется монопольное право на прокат кино-лент на всей территории РСФСР; это право Госкино может частично, в пределах определенных территорий, передавать на договорных началах Губоно.

тие кино-предприятий Госкино и самих Губоно разрешений адм-отдела не требуется. Но все фото-кинопредприятия, в том числе принадлежащие Госкино и Губоно и действующие на основании договоров с Госкино, обязаны по открытии зарегистрироваться в губернских административных отделах по месту своего нахождения, с представлением сведений по установленной форме о владельце или ответственном лице предприятия и о мощности оборудования предприятия [27]).

§ 14. Общества и с'езды.

«В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, РСФСР, сломив экономическую и политическую власть имущих классов, и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их об'единения и организации» (ст. 16).

«В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний, РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия, и т. п., предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением» (ст. 15).

В этих основных положениях Конституции РСФСР выявилась с полной определенностью классовая противоположность советского подхода к обществам и собраниям буржуазному праву. В буржуазных государствах, — за заманчивой декорацией широкой

---

[27]) Ввоз кино-картин из-за границы, как и вывоз их за пределы РСФСР, регулируются Наркомвнешторгом на основании особого соглашения между ним, НКП и НКВД (С. У. 1923, № 40, ст. 434 и № 70, ст. 683).

Фото-Кино с'емки событий внутренней жизни РСФСР производятся в каждом отдельном случае с разрешения местных адмотделов или уездных управлений милиции. Для всех с'емок, производимых Госкино, специальных разрешений от местных органов НКВД не требуется (но удостоверения, выданные Госкино лицам, уполномоченным на такие с'емки, должны быть скреплены визой НКВД). (С. У. 1923, № 70, ст. 679).

Фото и кино с'емки воинских частей, складов, зданий, крепостных сооружений, военных судов и проч., без специального на то разрешения РВС СССР или подведомственных ему органов, воспрещается под страхом уголовной ответственности. Порядок производства с'емок из жизни Красной армии и флота устанавливается особым соглашением РВС с Госкино (С. У. 23, № 70, ст. 689, и пост. СТО 14/XII—23 г. Изв. ЦИК'а, № 291).

демократической формулы свободы собраний и союзов, — ряды колючих заграждений всякого рода — правовых, административных и бытовых, противопоставленных организации и действию пролетариата, несовместимым с интересами командующего класса. У нас организация и активность пролетариата составляет жизненный нерв всего советского строительства. Допуская юридическую возможность публичных собраний для всех граждан, буржуазия избегает малейших попыток сделать для рабочих эту свободу действительной: в свое время английское правительство и французский сенат отклонили весьма скромное предложение о предоставлении в распоряжение граждан, в свободные часы, общинных помещений, для устройства публичных собраний. Советская власть в устройстве клубов при всех учреждениях и предприятиях видит элементарное и необходимое условие политического просвещения и культурного воспитания трудящихся.

Октябрьская революция направила активность рабочего класса по основному руслу организаций партийных, профсоюзных и советских. С неизбежным распадом общественных организаций старого типа, налаживание новой, советской общественности должно было итти в тесном контакте и идеологической солидарности с этими основными формами классовой организации.

Однако, в условиях новой экономической политики, наряду со здоровыми зачатками советской общественности, не замедлили обнаружиться антисоветские течения, пытающиеся использовать «легальные возможности» советского режима [1]).

Чтобы оградить советскую общественность от такого рода идеологических воздействий, необходимо было создать строгую регламентацию условий возникновения и деятельности обществ, их об'единений в союзы и с'ездов. Эта задача осуществляется в ряде декретов и инструкций ВЦИК и СНК, изданных в июле и августе 1922 г. [2]).

---

[1]) Ор. доклад тов. Зиновьева на Всероссийской конференции РКП в августе 1922 г. об антисоветских партиях и течениях. Власть Советов, 1922. № 7—9.

[2]) Сюда относятся декрет ВЦИК и СНК от 3 августа 1922 г. о порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и о порядке надзора за ними (С. У. № 49, ст. 662); декрет ВЦИК от 12 июня 1922 г. о порядке созыва с'ездов и всероссийских совещаний различных союзов и об'единений и о регистрации этих организаций (С. У. № 40, ст. 477) и инструкции, изданные ВЦИК в развитие упомянутых декретов (С. У. 1922 № 49, ст. ст. 623 и 624).

Задания, которые исторически ставились для этих декретов, выясняются в статье Гр. Португалова „Общества и союзы“ (Власть Советов, 1922, № 1—2, стр. 10—12. См. также Я. Принцев „К проведению в жизнь декрета „об обществах и союзах“ (там же, 1922, № 7—9).

Декрет 3 августа 1922 г. предусматривает общества и об'единения обществ в союзы, не преследующие цели извлечения прибыли. Противопоставление обществ и союзов, преследующих задачу извлечения прибыли и не ставящих такой задачи в основу своей деятельности, было в свое время характерным для наших старых «временных правил об обществах и союзах» 4 марта 1906 г., которые заимствовали это деление из французского закона о договоре ассоциации 1 июля 1901 г.

По раз'яснению НКВД, обществами, не преследующими цели извлечения прибыли, считаются общества, уставы коих не ставят извлечение прибыли целью их существования, хотя бы получение известного рода дохода и предусматривалось уставами в качестве подсобного средства к достижению их основных целей [3]).

Однако, согласно Гражданскому Кодексу РСФСР, способность иметь гражданские права предоставляется гражданам не в целях выколачивания и присвоения прибавочной стоимости, а «в целях развития производительных сил страны» (ст. 4). По строгому смыслу этой статьи об'единения лиц, которые бы определенно поставили своей задачей «извлечение прибыли», — спекуляцию в чистом виде, вряд ли у нас вообще, хотя бы и в условиях нэпа, могли бы быть законно допущены и терпимы. Не говоря уже о том, что всякий кооператив и каждая трудовая артель ставит своей основной целью улучшение хозяйственных условий, даже и акционерные общества в своих уставах говорят не об извлечении прибыли, а о содействии развитию тех или иных отраслей промышленности, торговли, транспорта и т. п.

Поэтому признаком, отличающим общества и союзы, предусматриваемые декретом 3 августа, от всякого рода артелей, товариществ и других подобных об'единений, следует скорее считать, что первые задаются целями идеологического характера, а вторые — экономического характера.

Для осуществления своей деятельности на территории РСФСР идеологические общества и их об'единения в союзы должны иметь утвержденный в надлежащем порядке устав и подвергнуться установленной для них регистрации.

Таким образом, для образования обществ этого рода у нас установлен разрешительный порядок. При этом, в отличие от

Обстоятельные указания на задачи местных административных органов при применении декретов об обществах на практике даются в статье П. Зайцева „Общества и союзы“ (Рабоче-Крестьянская Милиция, 1924 г., № 2, стр. 17—19).

[3]) Цирк. НКВД 8/IX—22 г., № 282. Бюлл. № 36.

правил старой эпохи, допускавших, кроме обществ с уставом, также и безуставные общества, не пользующиеся правами юридического лица в гражданском обороте, декрет 3-го августа требует от всех обществ пред'явления устава.

Никаких стеснений для об'единения обществ в союзы, характерных для старых буржуазных законодательств, а частью и для царского права (оно воспрещало об'единение в союз профессиональных обществ и различаемых им особо обществ служащих), советское право не устанавливает. Об'единение обществ в союз подчиняется всецело общим правилам, установленным для образования отдельных обществ.

Проекты уставов обществ и союзов, район деятельности которых ограничивается одной губернией или областью, представляются на предмет утверждения в трех экземплярах в административный отдел подлежащих губернских или областных исполкомов вместе с заявлением об утверждении, с указанием имени, фамилии, и адресов учредителей в числе не менее 10-ти и за их подписями.

Проекты уставов обществ и союзов, предусматривающих деятельность в масштабе, выходящем за рамки одной губернии или области, представляются для утверждения в НКВД через административный отдел губернии, в которой предполагается местопребывание распорядительного органа общества или союза по принадлежности.

Проекты уставов обществ и союзов, предусматривающие деятельность во всероссийском масштабе, представляются непосредственно в НКВД.

В уставе должны быть указаны:

а) название общества или союза, их цель, район и форма деятельности;

б) порядок вступления и выбытия членов;

в) размер членских взносов и порядок их уплаты;

г) состав и организация распорядительных органов, способы их образования и пополнения, предметы их ведения и местонахождение;

д) сроки и порядок созыва общих собраний и предметы их ведения;

е) порядок ведения отчетности и заведывания хозяйственной стороной деятельности организации;

ж) порядок изменения устава и

з) порядок ликвидации общества.

Декрет 3-го августа не предусматривает в содержании устава общества определенного указания на права юридического лица, которыми общество желает пользоваться в гражданском обороте. Вопрос о правах юридического лица должен разрешаться для обществ и союзов по общим правилам Гражданского Кодекса РСФСР (ст. ст. 13—18) [4]).

При утверждении научных, литературных и научно-художественных обществ, не преследующих целей извлечения прибыли, губернские административные отделы должны, согласно ведомственного циркуляра, требовать от учредителей, чтобы представляемые ими на утверждение уставы означенных обществ соответствовали нормальному уставу этих обществ, утвержденному 12 мая 1923 г. НКВД, Наркомпросом и Наркомюстом [5]).

Нормальный устав предусматривает возможность устройства научными, литературными и научно-художественными обществами публичных чтений и диспутов, организацию поездок и экскурсий, устройство лабораторий, обсерваторий, опытных станций, наблюдательных пунктов, музеев, постоянных и периодических выставок, библиотек по своей специальности, присуждение премий за представленные в общество работы, печатание своих трудов, организацию с'ездов по своей специальности и открытие филиальных отделений в других пунктах. Поименованные полномочия общества осуществляют на основаниях и в пределах существующих узаконений.

Конструкции отделений общества должны быть аналогичны конструкции общества. Открытие иногородних отделений подлежит разрешению в установленном для открытия самого общества порядке.

Нормальный устав гарантирует членов общества от произвольных исключений: выбытие из членов общества может иметь место либо по личному заявлению выбывающего, либо по постановлению 2/3 наличного числа членов общества по спискам, при чем исключение в последнем случае может иметь место лишь при наличии со стороны исключаемого лица порочащих общество поступков или уголовно-наказуемого деяния.

---

[4]) Проект административного устава требует указания в уставе общества „конкретных функций в области частно-правовой".

[5]) Циркуляр НКВД по Адморгуправлению 30/V—23 г. № 158 (Бюлл. 1923 г. № 12). Исполнительным органам всех уже утвержденных и зарегистрированных обществ упомянутого характера этим циркуляром было предложено в трехмесячный срок переработать их уставы применительно к нормальному уставу.

Для созыва собраний общества нормальный устав предлагает следующие правила.

Собрания общества созываются правлением (советом) общества, обязательно с предварительного извещения губернского административного отдела за три дня до срока собрания и разделяются на очередные и распорядительные.

Очередные собрания созываются для заслушивания и обсуждения научных докладов и вопросов, связанных с текущей деятельностью общества; они являются открытыми. Распорядительные общие собрания избирают должностных лиц общества, почетных и действительных членов и членов ревизионной комиссии, утверждают инструкции для органов общества, рассматривают и утверждают предположения, вносимые через правление общества, организуют филиальные отделения, секции и особые комиссии, устанавливают размер членских взносов, исключают членов общества, рассматривают и утверждают заключения ревизионной комиссии, отчеты правления, предположения о его дальнейшей работе и смету, а также обсуждают предположения об отступлениях от общего устава общества или его дополнениях.

Распорядительные собрания созываются не менее одного раза в год, а также по постановлениям ревизионной комиссии или по заявлению не менее 10-ти действительных членов общества, при чем правление обязано в таких случаях созвать собрание в недельный срок. Все дела решаются открытым голосованием простым большинством присутствующих действительных и почетных членов общества, кроме вопросов об исключении членов общества и его закрытии, для положительного решения которых требуется большинство не менее 2/3 голосов присутствующих членов. Передача права голоса не допускается. В случае равенства голосов вопрос считается отклоненным.

По нормальному уставу состав правления (совета) избирается общим собранием сроком на один год, но перевыборы членов могут быть произведены и до истечения срока их полномочий. Правление наблюдает за исполнением постановлений общих собраний и правильным течением деятельности общества и ведает административной, финансовой и хозяйственной частью; оно несет ответственность за направление и результаты деятельности общества. Правление общества составляет отчет о ежегодной деятельности общества и публикует таковой во всеобщее сведение; в случае неопубликования обществом отчета о его годичной деятельности в 3-месячный срок, по истечении такового общество считается прекратившим свое существование.

Списки членов общества должны ежегодно представляться в орган НКВД, зарегистрировавший общество, в двух экземплярах. Соответствующему органу НКВД сообщается также о составе избранного правления и о всех происходящих в нем изменениях.

Что касается ликвидации общества, то нормальный устав предусматривает возможность закрытия общества как по распоряжению правительственных органов, так и по постановлению общего собрания общества. Все имущество, принадлежавшее закрытому научному, литературному или научно-художественному обществу, поступает в распоряжение Наркомпроса [6]).

По декрету 3 августа НКВД и его местные органы не вправе отказать в приеме проектов устава для утверждения. Названные органы обязаны в месячный срок со дня представления устава сообщить учредителям общества или союза об утверждении устава или отказе в таковом, в последнем случае с указанием мотивов отказа [7]).

В утверждении должно быть отказано, если утверждаемое общество или союз по своим целям или методам деятельности противоречит Конституции РСФСР и ее законам.

Отказ в утверждении может быть обжалован учредителями в президиум губисполкома, когда отказ последовал со стороны губернского административного отдела, и в президиум ВЦИК, когда утверждение отклонено НКВД.

Устав утвержденного общества или союза может быть изменен путем нового утверждения измененного устава тем же порядком, каким устав утверждается вновь

После утверждения НКВД или губернским административным отделом устава общества, таковое обязано зарегистрироваться в НКВД или его местном органе, в зависимости от предусматриваемого уставом района деятельности; без такой регистрации общество или об'единение обществ в союз, хотя бы оно и получило утверждение устава, не может открыть своих действий.

Для регистрации общества в НКВД или губернском административном отделе учредители обязаны представить: прото-

---

[6]) Для других обществ, не преследующих цели извлечения прибыли, при закрытии общества по постановлению его органов следует обязательная передача всех дел, сумм и имущества в 6-ти месячный срок в органы Собеза.

[7]) Утверждение уставов и регистрация всякого рода спорт-об'единений (клубного или кружкового типа, катков, площадок), а равно ассоциаций, имеющих спорт — физкультурные цели и задачи, производятся губадмотделами обязательно с предварительного в каждом отдельном случае заключения местного совета физкультуры (цирк. НКВД 5/IV—24 г. № 146 (Бюлл. № 13).

кол собрания учредителей обществ, устав общества, копию ходатайства об утверждении устава и копию утверждения устава соответствующим органом, справку о местонахождении исполнительного органа общества, районе его действий, месте предполагаемого нахождения отделений и уполномоченных общества и список членов учредителей по специальной анкете (все упомянутые документы подаются в трех экземплярах).

НКВД и его местные органы по месту нахождения общества или союза выдают квитанцию о состоявшейся регистрации, которая хранится в делах общества.

На НКВД и его органы возлагается наблюдение за законностью деятельности обществ и союзов и их отделений. В частности подлежащим органам НКВД предоставляется знакомиться с денежными и хозяйственными операциями утвержденных и зарегистрированных ими обществ и союзов с точки зрения их соответствия с законами РСФСР и утвержденным и зарегистрированным уставом.

В случае обнаружения в деятельности обществ и союзов целей или методов, противоречащих Конституции РСФСР и ее законам, НКВД или губернский административный отдел по принадлежности делают постановления об их закрытии и ликвидации их деятельности. Жалобы на соответствующие постановления, вынесенные губернскими административными отделами, направляются в президиум губисполкома, на НКВД — в президиум ВЦИК.

При уклонении обществ и союзов от их уставов, но без проявления в их деятельности противоречий Конституции РСФСР и ее законам, предварительно до возбуждения вопроса о принудительном закрытии таковых организаций, им должна быть предоставлена возможность принять по предложению губернского административного отдела или НКВД в назначенный срок меры к устранению допущенных нарушений. При невыполнении этого предложения, НКВД или губернский адмотдел по принадлежности закрывают данное общество или союз.

9-го мая 1924 г. ЦИК'ом и СНК Союза ССР было издано постановление о порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними (Вестн. ЦИК ССР 1924, № 5, ст. 167).

Проекты уставов означенных обществ и союзов представляются учредителями на утверждение СНК Союза ССР при письменном заявлении имен (или названий) и адресов учредителей и за их подписями. В уставе должны быть указаны, в общем, те же сведения, как и в уставах, представляемых на утверждение органам РСФСР.

СНК Союза ССР утверждает проекты уставов, по согласовании таковых с советами народных комиссаров союзных республик. Изменения утвержденного устава производятся в порядке, установленном для его утверждения.

Для открытия действий общесоюзных организаций на территории той или иной союзной республики, утвержденные в указанном порядке уставы подлежат регистрации в органах союзных республик, ведающих регистрацией обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, в порядке, установленном законодательством данной союзной республики.

В своей деятельности на территории отдельных союзных республик общества, союзы и их об'единения руководствуются своими уставами и законами этих республик и правилами, регулирующими деятельность обществ и союзов и надзор за ними.

Надзор за деятельностью общесоюзных организаций осуществляется НКВД соответствующих республик.

Закрытие и ликвидация означенных обществ, союзов и их об'единений производится в случаях, предусмотренных их уставами, а равно по постановлению СНК Союза ССР.

СНК союзных республик в случае обнаружения в деятельности обществ и союзов нарушений законодательства Союза ССР или данной республики, приостанавливают деятельность таких обществ на территории этой республики, одновременно доводя о том до сведения СНК Союза ССР.

Изложенные выше правила утверждения уставов, регистрации обществ (в каком бы масштабе они ни действовали) и надзора за ними не распространяются на организации профессиональные, об'единенные ВЦСПС; на организации, преследующие экономические цели и на религиозные общества.

Профессиональные (производственные) союзы, об'единяющие граждан, работающих по найму в государственных, общественных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах, и организуемые на основах, определяемых соответствующими с'ездами этих организаций, никакой регистрации в государственных учреждениях, установленной изложенными выше правилами для

обществ и союзов, не подлежат и регистрируются в об'единяющих их межсоюзных организациях в порядке, устанавливаемом всероссийскими с'ездами профессиональных союзов [8]).

Что касается обществ, товариществ и других об'единений экономического характера, то утверждение их уставов и их регистрация возлагается соответственно на органы Наркомвнуторга, ВСНХ, Центросоюза, Наркомзема, Наркомфина и т. д. Раньше, помимо этого, об'единения, преследующие цели удовлетворения экономических потребностей их участников и коммерческие общества, после утверждения их уставов в соответствующих органах, обязаны были зарегистрироваться в отделах управления по месту своего нахождения [9]). В настоящее время, согласно декрету ВЦИК и СНК от 19 декабря 1923 г., постановления и распоряжения центральных и местных органов, касающиеся регистрации «обществ, товариществ и других юридических лиц, преследующих цели извлечения прибыли», в органах НКВД — отменяются. Но, в интересах административного учета, органы государственной власти, на которые по закону возложена регистрация таких юридических лиц, одновременно с их регистрацией, сообщают НКВД или соотвествующим местным органам по принадлежности о состоявшейся регистрации с приложением устава или иных заменяющих его документов, на основании которых данное юридическое лицо действует, а также иных сведений, требующихся при регистрации (С. У. 1924, № 2, ст. 16). Действие изложенного декрета в мае 1924 г. (С. У. № 41, ст. 376) было распространено и на промысловые, трудовые и сельскохозяйственные кооперативные об'единения. Таким образом, учредители обществ, товариществ, кооперативов и других об'единений экономического характера освобождаются от регистрационных обязанностей в отношении органов НКВД, но последний сохраняет за собою все необходимые возможности для административного учета упомянутых обществ.

Подобно об'единениям, предусмотренным декретом 3-го августа, религиозные общества представляют свои уставы на утверждение и регистрируются в административных отделах губисполкомов, однако на основании специальных правил, с которыми мы ознакомимся при изучении вопроса о культах.

---

[8]) Кодекс Законов о Труде, ст.ст. 151 и 152. Всякие иные об'единения, незарегистрированные, согласно ст. 152, в межсоюзных органах, не могут именоваться профессиональными (производственными) союзами и присваивать себе права последних (там же, ст. 153).

[9]) Раз'яснение НКЮ и НКВД от 31/I—23, об'явленное по НКВД в цирк. № 30 (Бюлл. 1923, № 4).

Регламентация права собраний РСФСР остается пока в стадии проектов [10]).

Практически оказалось необходимым еще в 1922 г. нормировать порядок созыва с'ездов и совещаний различных организаций и об'единений.

Согласно декрету ВЦИК от 12 июня 1922 г., всероссийские с'езды различных организаций, созываемые по инициативе этих организаций или ведомствами, нуждаются для своего созыва в предварительном разрешении НКВД; местные с'езды и совещания разрешаются губисполкомами.

Организации, созывающие с'езды или совещания, обязаны представить органам НКВД справку об утверждении устава и о регистрации об'единения, созывающего с'езд, постановление исполнительного органа об'единения о времени, месте и целях с'езда, его повестку дня, а также исчерпывающие сведения о нормах представительства и предполагаемой численности с'езда. Упомянутые документы и сведения представляются за месяц до совещания в губисполком, если это местный с'езд (или местное совещание), и за два месяца в НКВД, если это всероссийский с'езд (или всероссийская конференция).

Проверив, зарегистрировано ли данное об'единение и соответствует ли повестка дня уставу и целям общества, и снесясь

---

[10]) Проект административного устава в своих правилах о собраниях исходит всецело из ст. 15 Конституции РСФСР. Организации, защищающие интересы трудящихся, как-то: советы и исполкомы, профсоюзы, организации коммунистической партии и комсомола, а также органы политпросвета, пользуются правом устраивать собрания свободно, без предварительного разрешения и без предварительной регистрации в органах НКВД. Предварительное зарегистрирование собрания в подлежащих органах НКВД устанавливается для ведомственных собраний, созываемых руководящими органами отдельных частей советского управления и отдельных отраслей советского хозяйства на местах, и для собраний зарегистрированных в установленном порядке обществ и союзов. Все прочие организации и отдельные граждане могут созывать собрания не иначе, как после предварительного разрешения, полученного устроителями на созыв собрания от подлежащих органов НКВД.

Некоторые из этих законодательных предположений в известной степени предвосхищены инструкцией волостному милиционеру 5-го января 1924 г., ст.ст. 43 и 44. Волостной милиционер ограждает свободное устройство без предварительного разрешения и без предварительной регистрации собраний, устраиваемых советами РКД и исполкомами, профорганизациями и организациями РКП (б.) и РКСМ. Что же касается собраний, устраиваемых органами отдельных частей советского управления и отдельных отраслей советского хозяйства, а также зарегистрированными в установленном порядке обществами и союзами (об'единениями), согласно законно утвержденному уставу общества, то волостной милиционер допускает свободное их устройство без предварительного разрешения, но при условии предварительного зарегистрирования в волисполкоме.

с соответствующим ведомством о желательности данного совещания или с'езда, НКВД или губисполком, по принадлежности, дает ответ о разрешении или запрещении с'езда за две недели, если это с'езд местный, и за месяц, если с'езд всероссийский.

Изложенные правила не распространяются: а) на с'езды и конференции профсоюзов, созываемые в порядке, установленном ВЦСПС; б) на с'езды и конференции РКП (б), созываемые в порядке, установленном ЦК партии; в) на совещания заведующих отделами или отдельными отраслями хозяйства чисто ведомственного характера; для созыва этих совещаний требуется лишь уведомление НКВД, если совещание всероссийское, за месяц до такового, или губисполкома, если совещание местное, за две недели до такового [11]).

§ 15. Правила о культах.

«Церковь отделяется от государства». Это исходное положение основного закона в вопросе о культах, — декрета об отделении церкви от государства и школы от церкви 23-го января 1918 г. (С. У. № 18, ст. 263), лишь внешним образом совпадает с соответствующей позицией в отношении церкви буржуазных государств. Отделяя церковь от государства, буржуазия этим самым ничуть не отказалась от использования в своих интересах религиозных предрассудков масс. «Всюду, где буржуазия, одолев феодальный и самодержавный строй, достигала господства над трудящимися, т.-е. своей буржуазной диктатуры, она неизменно ощущала нужду в поддержке и оправдании своего господства всеми теми старыми средствами, какими пользовался и предшествующий ей эксплоататорский строй», в том числе церковью и религией [1]). Удовлетворяя идеологическим соображениям свободы совести, отделение церкви от государства практически служило буржуазии лишь некоторым тактическим приемом для более свободного маневрирования в разноголосице религиозных культов и неуклонно растущего атеизма. Во имя свободы совести буржуазия сохраняет почти в полной неприкосновенности всю церковную машину; широко поддерживаемые той же буржуазией культовые организации, обладающие капиталом на правах юридических лиц, сохраняют за собою все возможности — в качестве частных ассоциаций либо даже публичных корпораций — продолжать обра-

[11]) Утвержденная ВЦИК инструкция НКВД 10/VIII—22 г. (С. У. № 49, ст. 624).

[1]) П. А. Красиков, На церковном фронте (1918 — 1923). М. 1923, стр. 7.

батывать, в целях оправдания богатства и примирения с бедностью «здесь на земле», испытанным дурманом невежество и предрассудки широких народных масс.

«Рабоче-крестьянское государство, положив конец классовому угнетению трудящихся, отказывается от связи с церковью, отказывается использовать ее, это старое орудие управления и господства над массами, которым пользовалось старое государство. Рабоче-крестьянскому государству чужда самая цель какой-либо эксплоатации и какого-либо господства над трудящимися в силу какого-либо, в том числе и сверх'естественного, авторитета, так как оно есть выражение классового сознания самих трудящихся... Если бы рабоче-крестьянское государство для своего существования нуждалось в авторитете потусторонних фантастических религиозных сил, а следовательно, и в содействии старых религиозных угнетательских организаций, этим самым оно бы признало собственное банкротство и бессилие со стороны трудящихся самим сознательно и научно организовать весь общественно трудовой процесс, без вмешательства каких-либо господов или богов. Вот почему 1-ая статья декрета гласит: церковь отделяется от государства» [2]).

Действие декрета об отделении церкви от государства распространяется на все церкви и исповедания и на все частные религиозные общества, образовавшиеся или вновь образующиеся для отправления какого-либо культа, а равно на все общества, которые ограничивают круг своих сочленов исключительно лицами одного вероисповедания и, хотя бы под видом благотворительных, просветительных или иных целей, преследуют цели оказания непосредственной помощи и поддержки какому бы то ни было религиозному культу (в виде содержания служителей культа, каких-либо учреждений и т. п. [3]).

По содержанию отдельных пунктов декрет 23 января 1918 г. состоит в конкретном указании всех тех областей общественных и государственных отношений, в которых ликвидируется старая связь государства с церковью и ограничивается возможность для враждебных классов использовать имеющуюся еще налицо в населении религиозность. На ряду с запрещением различать граждан по религиозному признаку, устанавливать в зависимости от вероисповедной принадлежности какие бы то ни было преимущества или привилегии, отмечать в каких-либо официальных актах

---

[2]) Красиков, цит. сборник, стр. 40 и 41.

[3]) Инструкция Наркомюста о порядке проведения в жизнь декрета „об отделении церкви от государства“ 24 августа 1918 г. (С. У. № 62, ст. 685).

религиозную принадлежность граждан, декрет об отделении церкви от государства устанавливает право граждан не исповедывать, если они хотят, никакой религии, т.-е. совершенно раскрепощает советского гражданина, как личность, от обязанности причислять себя к сторонникам какой-либо культовой организации.

Но в борьбе с самими религиозными предрассудками Советская власть считает нецелесообразным становиться на путь каких-либо утеснений и запрещений. Опыт французской революции и последующей борьбы с клерикализмом показал, что такого рода меры не ведут к цели, поскольку первобытные верования и религиозная фантастика еще не заменена в процессе революционного строительства новой жизни научным пониманием жизненных и производственных процессов. «Больше того, такие способы борьбы с предрассудками ведут лишь к укреплению фанатизма и к ненужным трениям между передовыми и отставшими слоями трудящихся» [4]). «С религиозными предрассудками и темнотой народных суеверий следует бороться не столько карами и репрессиями, сколько хорошей школой, пропагандой коммунизма и организацией хозяйства на коммунистических началах» [5]).

Декретом 23 января 1918 г. запрещается издавать в пределах республики какие-либо местные законы или постановления, которые бы стесняли или ограничивали свободу совести. Каждый гражданин может исповедывать любую религию. Всякие праволишения, связанные с исповеданием какой бы то ни было веры или неисповеданием никакой веры, отменяются. Свободное исполнение религиозных обрядов обеспечивается постольку, поскольку они не нарушают общественного порядка и не сопровождаются посягательствами на права граждан. По ст. 13 Конституции РСФСР, свобода религиозной — но вместе с тем и антирелигиозной — пропаганды признается за всеми гражданами [6]).

---

[4]) Красиков, цит. сборник, стр. 14.

[5]) Цирк. НКЮ 3.I—1919 г. § 12. По сборнику П. В. Гидулянова. Церковь и государство. М. 1923, III. 4.

[6]) В первоначальном проекте „Общих положений Конституции РСФСР", опубликованном в „Известиях" 3 июля 1918 г., религия об'являлась „делом совести каждого отдельного гражданина", и право „полной свободы" одной лишь „религиозной пропаганды" признавалось за всеми гражданами. Противоречие этой редакции марксистскому подходу к религии было в свое время отмечено А. Гойхбаргом и Л. Стучкой (см. статьи упомянутых авторов в „Конституционной книжке" двухнедельника „Пролетарская Революция и Право", № 3—4 от 1—15 сент. 1918 г., стр. 12 и стр. 18). „Всем памятны,—пишет т. Стучка, слова разных с.-д. программ о свободе совести и о признании религии частным делом каждого. Забыли, что Маркс еще в первых своих сочинениях указывал на

Но эксплоатация религиозного чувства, — совершение обманных действий с целью возбуждения суеверия в массах населения, а также с целью извлечь таким путем какие-либо выгоды, подлежит обнаружению и каре [7]).

Отправление культа, а также произнесение проповедей, поскольку таковые являются неот'емлемой составной частью богослужения данного культа, допускаются свободно без какий-либо предварительной цензуры при условии, чтобы по содержанию своему они фактически имели исключительно религиозный характер. Также свободно без предварительного на каждый раз разрешения функционируют и молитвенные собрания, устраиваемые группами верующих в находящихся в их использовании помещениях, независимо от числа участников, а также собрания, посвященные вопросам о содержании храма и управления культовым имуществом. Но распространение и пропаганда буржуазно-анархических и антигосударственных учений под религиозным флагом, направленные против Советской власти, подлежат уголовному суду на общем основании соответствующих статей Уголовного Кодекса [8]).

Ликвидируя связь государства с церковью, декрет 23 января запрещает сопровождать действия государственных и иных публично-правовых установленний какими-либо религиозными обрядами и церемониями, как это было в России до низвержения буржуазно-помещичьего строя. Последовательно религиозная символика, в виде икон, картин, статуй религиозного характера,

---

чисто буржуазный характер подобной политической свободы... Зрелый Маркс (в „Критике Готской программы“) по поводу свободы совести прямо пишет: „Рабочая партия должна выразить свое убеждение, что буржуазная свобода совести есть не более как терпимость ко всем родам религиозной свободы совести, рабочая же партия стремится освободить совесть от всякой религиозной отрыжки“... Действительная свобода совести, как ее выше понимает Маркс, обеспечивается одною свободою антирелигиозной пропаганды, да и только“.

[7]) В связи с результатами произведенного в ряде губерний, по почину местного трудового населения, исследования мощей, Наркомюстом 25 августа 1920 г., было предложено губисполкомам планомерно провести полную ликвидацию мощей, с передачей таковых в музеи и с привлечением к судебной ответственности как отдельных служителей культа, так равно и организаций бывших официальных вероисповедных ведомств, во всех случаях обнаружения шарлатанства, фокусничества, фальсификаций и иных уголовных деяний, направленных к эксплоатации темноты (С. У. 1920, № 73, ст. 336).

[8]) Инструкция НКЮ и НКВД по вопросам, связанным с проведением декрета об отделении церкви от государства от 19 июня 1923 г. (С. У. № 72, ст. 699 п.п. 5 и 6).

устраняется из всех государственных и общественных помещений [9]).

Религиозные шествия, а также совершение каких бы то ни было религиозных обрядов на улицах и площадях допускается лишь с письменного разрешения власти, которое устроители каждый раз должны получить заблаговременно и, во всяком случае, не позднее, чем за два дня до публичного совершения религиозной церемонии. Местные власти имеют право принимать все необходимые меры для обеспечения, в случаях таких публичных шествий и церемоний, общественного порядка и безопасности. Публичные нарушения или стеснения религиозными обрядами или культовыми церемониями свободы движения других граждан, вопреки закону или обязательному постановлению местной власти, карается по ст. 227 Уголовного Кодекса.

Вследствие отделения церкви от государства, никто не может, ссылаясь на свои религиозные убеждения, уклоняться от исполнения своих гражданских обязанностей. Из'ятия из этого положения под условием замены одной гражданской обязанности другою, в каждом отдельном случае, допускаются по решению народного суда. Лицам, не могущим по своим религиозным убеждениям принимать участие в военной службе, предоставляется право, по решению народного суда, заменять таковую на определенный срок призыва его сверстников санитарной службой, преимущественно в заразных госпиталях или иной соответствующей общеполезной работой, по выбору самого призываемого [10]).

---

[9]) Устранение религиозных изображений, имеющих художественное или историческое значение, и их дальнейшее назначение производится с ведома Наркомпроса (инструкция НКЮ 1918 г., §§ 29 и 30).

По раз'яснению НКЮ, запрет вывешивания каких-либо культовых изображений действует всюду, где применим общественно-организованный труд и где применимы нормы публичного права (нормы санитарные, трудовые, общественного порядка и т. д.), а они применимы всюду, где практикуется коллективный наемный труд и публичное, доступное любому гражданину, пользование теми или иными помещениями, неограниченное каким-либо узким индивидуальным, частным кругом лиц. Но частные помещения, тесно связанные не только с профессиональной работой, но и с интимной личной жизнью данного лица, как-то: кабинет врача, адвоката, мастерские кустаря — сапожника, портного и т. д., работающих единолично и собственноручно, не подлежат действию декрета и инструкции к нему (цирк. 12/2—23 г. № 63, по Гидулянову, IV. 4). Таким образом, иконы не должны допускаться и в магазинах, хотя бы и принадлежащих частным лицам (цирк. НКЮ 25/IX—22 г., № 562, по Гидулянову, IV. 3).

[10]) Декрет СНК 4/I—19 г. (С. У. № 17, ст. 192); см. также по вопросу об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям С. У. 1919, № 37, ст. 366; 1920, № 73, ст. 335; № 99, ст. 527; 1921, № 60, ст. 414; № 64, ст. 477; и циркуляры НКЮ, приведенные у Гидулянова к ст. 6 декрета 23 января 1918 г.

Религиозная клятва или присяга отменяется. В необходимых случаях дается лишь торжественное обещание. Красная присяга — акт чисто гражданский; поэтому торжественное обещание при вступлении в рабоче-крестьянскую Красную армию распространяется одинаково на всех граждан, независимо от их религиозного исповедания. Отсюда не исключаются и лица, принадлежащие к сектам, неприемлющим присяги, как-то: баптистам и т. д., ибо красная присяга не есть религиозная присяга [11]).

Весьма серьезная связь между церковью и государством обрубается, в силу декрета 23 января, передачей исключительно гражданской власти ведения актов гражданского состояния. В старой царской России все дело метрикации населения было отдано церковному ведомству, и поэтому совершение религиозных обрядов, обязательно сопровождавших все этапы жизни российского подданого, как-то: рождение, брак, развод, смерть, священниками различных культов заносилось в церковные метрические книги и имело силу государственного акта о данном событии. «Таким образом, всякий гражданин с самого своего рождения (а тело его даже после смерти) неминуемо ставился, помимо всякой его воли, в определенные, зависимые от данной церковной организации, отношения. Без соизволения церковного чиновника и без солидной оплаты его услуг русский гражданин не только не имел права прекратить брачное сожительство с тем или иным лицом, но получить даже 3 аршина земли на кладбище» [12]). Теперь всем делом регистрации актов гражданского состояния в советских республиках, как и во многих иностранных государствах, последовавших в этом отношении примеру французской революции 1789 г., ведают гражданские учреждения: отделы записей актов гражданского состояния (ЗАГС).

С отделением церкви от государства школа отделяется от церкви. Одно из наиболее мощных орудий в деле затемнения народного сознания и в деле эксплоатации религиозности масс вырывается из рук церковных организаций.

В виду отделения школы от церкви преподавание каких бы то ни было религиозных вероучений не допускается ни в каких государственных, общественных и частных учебных заведениях, за исключением специальных богословских [13]).

---

[11]) С. У. 1918, № 23, ст. 446. Цирк. НКЮ 22/IV—22 г., № 209 (Гидулянов, VIII).

[12]) Красиков, На церковном фронте, стр. 43.

[13]) Инструкция НКЮ 1918 г., § 33.

Лицам, принадлежащим к духовенству всех его родов, всех вероисповеданий, воспрещается занимать какие бы то ни было должности во всех школах [14]).

Граждане могут обучать и обучаться религии частным образом. Однако, преподавание вероучения лицам, не достигшим 18-летнего возраста, не допускается. Для лиц старше 18 лет могут быть устраиваемы специальные богословские курсы с целью подготовки священнослужителей, но при условии ограничения программы таких курсов специально богословскими предметами. Для лиц старше 18 лет допускаются также отдельные лекции, беседы и чтения по вопросам вероучения, поскольку таковые не имеют характера систематического школьного преподавания [15]).

Декретом об отделении церкви от государства все церковные и религиозные общества подчинялись «общим положениям о частных обществах и союзах». Но так как правила, регулирующие образование обществ и союзов, появляются лишь в средине 1922 г., то в течение довольно значительного периода с момента издания декрета 23 января 1918 г. условия существования религиозных об'единений остаются неоформленными. При неурегулированности их положения, местные и центральные административные органы не осуществляют в отношении их нормальных регистрационных и постоянных контрольных функций. Это ведет к тому, что деятельность этих об'единений и их органов ускользает иногда от планомерного административного контроля. В своих циркулярах и инструкциях НКЮ и НКВД старались сломить бюрократический и иерархический характер старой церковной организации; но полная неурегулированность и отсутствие законодательного вмешательства в вопросы образования органов религиозных об'единений вели к тому, что эти органы оставались без всяких изменений, и особенно верхушка церковной организации [16]).

---

[14]) Лица, принадлежавшие ранее к составу духовенства, по оставлении сана могут занимать таковые должности лишь с особого каждый раз разрешения Наркомпроса (цирк. НКП 3/III—1919. Гидулянов, IX. 5).

[15]) Постановление ВЦИК 13/VI—21 г. (Сборник Гидулянова IX, 6). Целиком это постановление напечатано в сборнике декретов об организации обществ, изд. НКЮ, 1922, стр. 20.

Учреждение богословских или религиозных курсов регулируется особыми правилами, указанными в циркуляре НКЮ 2/V—23 г., № 280 (Гидулянов, IX, 13); эти правила распространяются на все существующие в РСФСР культы и религиозные общества.

[16]) А. Колесников, Религиозные общества. Власть Советов, 1923 г., № 11—12, стр. 20.

Вопрос об оформлении религиозных об'единений, к которому Советская власть подошла вплотную в 1923 г., представлял большую сложность. Чтобы подчинить все религиозные об'единения регулярному административному надзору, надо было стремиться к превращению всех группировок верующих в религиозные общества. Но такое превращение почти неизбежно должно было повести к облегчению вступления этих группировок в разного рода губернские и всероссийские об'единения, что, при некоторой внутренней церковной дисциплине, открывало церковникам новые пути и возможности к расширению и укреплению церковной бюрократии и иерархии. Между тем уничтожение бюрократического и иерархического характера церковной организации составляло одну из предпосылок политики Советской власти в отношении церкви.

Выход из этих противоречий был найден в предоставлении верующим двух разных организационных путей для удовлетворения их культовых потребностей.

Если верующие хотят лишь пользоваться молитвенным домом и не желают устанавливать на почве культа более тесных связей между собою, они сохраняют возможность, согласно первоначальной инструкции НКЮ от 24 августа 1918 г., составив группу числом не менее 20 человек, получить в свое пользование культовое имущество. Эта, так называемая, «группа верующих» юридически не представляет собою коллектива, это не есть какой бы то ни было вид организации общества, это есть только совокупность отдельных лиц. Их об'единяет только одно — это общее участие в договоре с исполкомом о принятии в пользование храма и другого культового имущества; но и в этом договоре они участвуют не как какое-то единство, но каждый поименно, и лишь с солидарной ответственностью.

Но граждане, желающие удовлетворять свои культовые потребности более организованным путем или желающие участвовать в более широких культовых об'единениях, получают возможность организовывать религиозные общества [17]).

Образование религиозных обществ в общем подчиняется декрету 3 августа 1922 г. (см. выше, стр. 131), но самый порядок их регистрации определяется следующими специальными правилами инструкции НКЮ и НКВД от 15 апреля 1923 г.

---

[17]) Инструкция НКЮ и НКВД о порядке регистрации религиозных обществ и выдачи разрешений на созыв с'ездов таковых от 15 апреля 1923 г. (С. У. № 37, ст. 384).

Религиозные общества регистрируются исключительно административными отделами губисполкомов (или облисполкомов). Без регистрации ни одно религиозное общество, какого бы то ни было культа, не может открыть свои действия.

Граждане, желающие учредить религиозное общество, обязаны вместе с заявлением о регистрации в трех экземплярах представить в губернский административный отдел: а) протокол собрания учредителей общества, б) устав общества и в) список учредителей со сведениями по установленной форме (каждый из упомянутых документов в трех экземплярах).

Административный отдел отказывает в регистрации общества: а) если число членов его или число учредителей менее 50-ти человек местных жителей, не ограниченных по суду в правах, и б) если устав общества, подлежащего регистрации, задачи его и методы деятельности противоречат Конституции РСФСР и ее законам. При отсутствии условий, служащих препятствием для регистрации общества, губернский административный отдел выдает экземпляр устава общества с надписью о состоявшейся регистрации и со своей печатью, каковой экземпляр хранится при делах религиозного общества.

К инструкции 15 апреля 1923 г. приложен типовой устав религиозного общества. Этот устав может быть пополняем различными дополнительными статьями, напр., более подробным изложением учения и программ, определяющих догматическое положение данного религиозного общества и его отношения к другим религиозным обществам и культам и т. д. [18]).

Подчиняясь постановлениям об обществах и союзах, не преследующих цели извлечения прибыли, религиозные общества, в отличие от последних, не пользуются правами юридического лица и не имеют права собственности. Это лишение церковных и религиозных организаций возможности сосредоточивать в своих руках экономические, финансовые силы и создавать, таким образом, реакционное государство внутри советского государства, было одним из основных положений декрета 23 января 1918 г. об отделении церкви от государства и остается руководящим началом всей последующей регламентации и практики Советской власти в области культов. Со стороны своей юридической импотенции по части обогащения и с точки зрения своих сношений с внешним миром религиозные общества находятся на совершенно одинаковом положения с «группами верующих»: и те и другие не могут высту-

[18]) Ср. инструкцию НКЮ и НКВД от 19 июня 1923 г., п. 2. (С. У. № 72. ст. 699).

пать в хозяйственном обороте, а также перед госорганами, как коллектив, как особый суб'ект прав; когда того требуют интересы общества или группы, выступать в частном обороте или перед государственными учреждениями могут только члены общества или группы, под своей личной имущественной и уголовной ответственностью, приобретая права для себя лично и устанавливая обязанности для себя лично.

По инструкции 15 апреля 1923 г. религиозные общества, не имея прав юридического лица и права собственности, тем не менее могут заключать сделки частно-правового характера, связанные с пользованием культовым имуществом, как-то: договор о найме певчих, о поставке дров, о ремонте книг и т. д. Не получают ли таким образом религиозные общества некоторую ограниченную правоспособность? На этот вопрос А. Колесников во «Власти Советов» не без основания отвечает отрицательно. Перед нами просто сокращенные выражения: не религиозные общества, как коллективы, а лишь лица, входящие в состав данного религиозного общества, могут на общих основаниях заключать указанные сделки частно-правового характера [19]). Однако, подобные сделки не могут иметь своим содержанием договорные отношения, хотя и связанные с культом, но преследующие цели торговые и промышленные, как-то: аренда свечных заводов, типографий для печатания религиозно-нравственных книг и т. д.

Для выполнения постановлений своих общих собраний, а также внешнего представительства, граждане, составляющие данное религиозное общество, могут, по мере встретившейся надобности, назначать служителей культа и выделять из своей среды нужное им число уполномоченных лиц, действующих в пределах предоставленного каждому полномочия. Эти уполномоченные являются юридически не органами общества и даже не его представителями, но лишь поверенными граждан, входящих в состав общества, по определенным их поручениям [20]).

Не имея прав юридического лица, религиозные организации (в частности бывшие консистории, ныне переименованные в епархиальные советы, управления, правления, генеральные консистории и т. п.) тем более не имеют права присваивать себе судебных, карательных и налоговых фукций. По декрету об от-

---

[19]) Колесников, цитир. статья, стр. 25.

[20]) Списки служителей культа и других ответственных лиц представляются обществом в административный отдел с приложением сведений по анкете, установленной для учредителей общества.

делении церкви от государства, принудительные взыскания сборов и обложений в пользу церковных и религиозных обществ, равно как меры принуждения или наказания со стороны этих обществ над их сочленами, не допускаются.

Религиозные организации не могут выдавать удостоверения или мандаты на представительство от религиозных организаций и об'единений для хозяйственных, промышленных, торговых и т. п. целей. Удостоверения и мандаты могут выдаваться религиозными организациями исключительно по делам религиозного характера и имеют только религиозное значение. Исключительно только по религиозным же делам религиозные группы и организации могут пользоваться штемпелями, печатями и бланками.

Все церковные и религиозные общества не пользуются никакими преимуществами и субсидиями ни от государства, ни от его местных автономных или самоуправляющихся установлений. Вследствие этого запрещается всем государственным установлениям, путем административного вмешательства, поддерживать какой-либо культ или какое-либо церковное управление в ущерб другим культам или другим религиозным группировкам.

Все религиозные общества всевозможных культов в отношении прав и обязанностей равны. Ни одна религиозная организация не имеет права вмешиваться, как власть имущая, в деятельность какой-либо другой организации против ее воли (назначать ей неугодных служителей культа, отбирать от нее предоставленные в ее пользование местным исполкомом здания и т. д.). С своей стороны, местная власть должна оградить спокойное и свободное отправление религиозных потребностей граждан в той лойяльной форме, какая им угодна, и привлекать к ответственности лиц, нарушающих законы РСФСР [21]).

В отличие от группы верующих, религиозное общество внутри себя является некоторой организацией, свободно об'единяющей и координирующей действия своих членов в области культа. Для внутренней жизни религиозного общества устанавливается лишь одно ограничение: обязательных членских взносов на членов общества возложено быть не может [22]). Члены религиозного общества, или их уполномоченные, наравне с группами верующих, могут собирать только добровольные пожертвования для покрытия расходов, связанных с обладанием культовым имуществом, как-то: по отоплению, охране, поддержанию его в чистоте и т. д., а равно для производства работ по ремонту.

---

[21]) Раз'яснение НКЮ 1920, № 157; см. инструкцию 19 июня 1923 г., п. 8.

[22]) Прим. к п. 7 типового устава (С. У. 1923, № 37, прил. к ст. 384).

Религиозные общества одного культа могут организовывать губернские и всероссийские съезды на основаниях и в порядке, общих со всеми другими обществами и союзами. С'езды религиозных обществ в масштабе ниже губернского не допускаются. Принимая за себя и за своих единомышленников участие в религиозных съездах, верующие никоим образом не могут претендовать на право представительства на них от лица трудящихся в общегосударственных, профессиональных или промышленных областях жизни.

Губернские и всероссийские с'езды религиозных обществ могут избирать исполнительные органы; списки членов исполнительных органов представляются в НКВД или в губернский административный отдел по принадлежности со сведениями по установленной форме.

Подчинение распоряжениям центральных или епархиальных органов, делаемым ими в порядке внутренней церковной дисциплины, поскольку такие распоряжения касаются хозяйственного управления культовым имуществом или отправления обязанностей церковно-должностных лиц (служителей культа, сторожей и т. д.), зависит от добровольного согласия самих верующих или религиозных обществ. Устанавливать принудительные сборы с'езды и их исполнительные органы, во всяком случае, не могут. Они не могут также обладать культовым имуществом или получать его по договору и вообще заключать какие бы ни было имущественные договоры и сделки, так как, согласно декрета об отделении церкви от государства, национализированные здания культа передаются в бесплатное пользование исключительно группам верующим или религиозным обществам.

Наблюдение за деятельностью религиозных обществ, их с'ездов и объединений, возложено на НКВД и его местные органы. Закрытие религиозных обществ может иметь место лишь в порядке, установленном для всех вообще об'единений, не преследующих цели извлечения прибыли (см. выше, стр. 135).

Все имущества существовавших в России церковных и религиозных обществ были об'явлены декретом об отделении церкви от государства государственным (народным) достоянием.

Возможность для церковников, лишенных таким образом домов, земель, угодий, свечных и других заводов, рыбных промыслов, подворий, гостиниц, капиталов и всех вообще доходных имуществ, равно как и церковных зданий, получить в свое распоряжение вновь хотя бы лишь имущества, необходимые для отправления культа, была решительно преграждена декретом 23 января

1918 г. и изданными в его развитие правилами. Здания и предметы, предназначенные специально для культовых целей, передаются не церковникам, не служителям культов, а исключительно либо группам верующих, либо религиозным обществам, зарегистрированным в установленном порядке. Какие-либо доходные имущества, не предназначенные специально для культовых целей, в пользование означенных групп или обществ передаваться не могут.

Культовые имущества передаются группам верующих (числом не менее 20-ти человек) или религиозным обществам в бесплатное пользование местными исполкомами, в непосредственное заведывание которых эти имущества поступили после их национализации. Культовое имущество передается по инвентарной описи, с определением стоимости каждого предмета в отдельности.

Принявшие имущество в пользование обязуются:

а) хранить и беречь его, как доверенное им государственное достояние;

б) производить ремонт означенного имущества и расходы, связанные с обладанием имуществом, как-то: по отоплению, страхованию, оплате налогов, сборов и проч.;

в) пользоваться этим имуществом исключительно для удовлетворения религиозных потребностей;

г) возместить при сдаче все убытки во время пользования им, отвечая солидарно за целость и сохранность вверенного имущества;

д) иметь у себя инвентарную опись всего культового имущества, в которую вносить все вновь поступающие (путем пожертвований, передачи из других храмов и т. п.) предметы религиозного культа, не представляющие частной собственности отдельных граждан;

е) допускать беспрепятственно во внебогослужебное время уполномоченных исполкомом лиц к проверке и осмотру имущества и

д) в случае обнаружения исполкомом злоупотреблений и растрат, немедленно сдать имущество исполкому по первому его требованию.

Все эти условия вносятся в соглашение, заключаемое группой верующих или религиозным обществом с местным исполкомом.

Храмы и молитвенные дома, имеющие историческое, художественное и археологическое значение, передаются с соблюдением особой инструкции Наркомпроса, обеспечивающей интересы последнего по охране памятников искусства и старины [23]).

[23]) Эта инструкция приведена у Гидуляпова в его сборнике, XIII. Г. 3.

Дела по нарушению договоров с группами верующих (или религиозными обществами) о пользовании церковными зданиями разрешаются постановлениями президиумов губисполкомов с занесением постановления в протокол заседания и с указанием мотивов и оснований расторжения договора. Если обнаружится участие церковной группы в контр-революционных выступлениях, или если будут обнаружены злоупотребления церковным имуществом или растрата последнего, то постановлением губисполкома договор с данною группою расторгается, храм передается другой, более благонадежной или исправной, группе верующих, а лица, совершившие преступные деяния, предаются суду.

В случае, если не окажется желающих взять на означенных выше условиях в свое ведение культовое имущество, дальнейшее назначение последнего определяется местным исполкомом по заключению Наркомпроса. Находящиеся в неиспользованных для религиозных целей зданиях культовые предметы (так наз. священные) могут быть переданы либо религиозному обществу или группе на общих основаниях, либо в государственное хранилище ценностей (Гохран).

Кроме указанного случая, когда не окажется граждан, желающих взять культовые здания в пользование, закрытие временных и постоянных храмов и молитвенных домов всех культов без различия может иметь место в том же порядке, как и расторжение договоров с группами верующих, при наличии следующих условий: 1) если в данной местности ощущается острый недостаток в зданиях и помещениях для жилищных, санитарно-медицинских, культурно-просветительных и т. д. целей, при чем окажется, что закрываемый храм, действительно, может быть, использован реально для соответствующего учреждения и притом имеется физическая возможность (средства) для этого приспособления и 2) если это мероприятие отвечает запросу трудящихся масс в форме многочисленных коллективных заявлений, резолюций, постановлений с'ездов и т. д. При закрытии храмов президиумом губисполкома тщательно должны быть приняты во внимание религиозные интересы верующих, их привычки и обычаи, данные о вместимости и отдаленности от данного района ближайших храмов и т. д. [24]).

---

[24]) Инструкция НКЮ и НКВД 19 июня 1923 г., п. 4.

Право реализации церковных имуществ обиходного характера (мебели, колоколов и т. д.), поступающих в распоряжение госорганов вследствие ликвидации монастырей, церквей, мечетей, синагог и т. д., а также по каким-либо другим причинам, предоставлено губернским экономическим совещаниям (в губерниях, где последние распущены, соответствующие функции перешли губернским отделам местного хозяйства) (С. У. 1923, № 79, ст. 762).

В своих постановлениях и правилах о ликвидации монастырей Советская власть исходит из различия в монастырском населении эксплоататоров религиозного чувства, с одной стороны, и эксплоатируемых трудовых элементов, с другой. Всячески поддерживается образование из трудовых монастырских элементов, порвавших связь с религиозно-монастырским укладом жизни, сельско-хозяйственных трудовых артелей, коммун и т. д. для дальнейшего ведения сельско-хозяйственного дела бывших монастырских хозяйств [25]).

---

[25]) Инструкция 19 июня 1923 г., п. 13.

ГЛАВА IV.

Поддержание благоустройства и безопасности.

§ 16. Обязанности милиции по поддержанию благоустройства и безопасности населенных мест.

Регулирование строительства и благоустройства населенных мест относится к специальным отраслям строительного и жилищного права. Функции по строительству и благоустройству ближайшим образом выполняются органами коммунального управления и местного хозяйства. Административному управлению, и именно милиции, принадлежит в этой области лишь некоторая подсобная роль. Выявление обязанностей и прав милиции по поддержанию благоустройства и безопасности населенных мест составит единственную и по своему содержанию весьма ограниченную задачу нашей настоящей работы в этом вопросе.

Означенные обязанности милиции до последнего времени фиксировались почти исключительно в соответствующих обязательных постановлениях местной власти по предметам благоустройства и безопасности. Лишь в конце 1923 и в начале 1924 г. было достигнуто некоторое общее уточнение обязанностей и прав милиции в данной области, через посредство инструкций постовому милиционеру и участковому надзирателю в городах и волостному милиционеру в селениях [1]). Присоединяя к правилам этих инструкций по поддержанию благоустройства и безопасности отдельные дополняющие их постановления центральной власти, мы получаем для настоящего момента следующую общую характеристику обязанностей и прав милиции в отношении благоустройства и безопасности населенных мест.

---

[1]) Инструкция постовому милиционеру, ст.ст. 37—54, участковому надзирателю, ст.ст. 59—68, и волостному милиционеру, ст.ст. 50—57.

Впредь до выработки нового строительного устава, у нас продолжает действовать старый строительный устав, и главное управление коммунального хозяйства предлагает местам применять, до издания нового устава, обязательные постановления бывших губернских земств о застройке селений и бывших городских дум — о возведении построек в городах, с изменением тех мест этих постановлений, где имеются указания на старые формы административно-хозяйственного управления.

Разрешение на возведение жилых и нежилых строений в волостях и городах выдается соответственными исполкомами (в губерниях — по отделу местного хозяйства, в уездах — по общему отделу).

Надзор за применением обязательных постановлений о застройке и привлечение к ответственности за нарушение таковых местные исполкомы осуществляют через милицию или специальных (коммунальных) агентов [2]).

Наблюдение милиции простирается на производство строительных работ не только в городах и селениях, но также на отдельных усадьбах и хуторах: волостной милиционер обязан следить и при усадебной застройке за соблюдением установленных законом и обязательными постановлениями строительных, санитарных и противопожарных правил [3]).

Общей обязанностью как городской, так и волостной милиции, является наблюдение за тем, чтобы не наносилось повреждений зданиям, сооружениям, телеграфным и телефонным проводам, предостерегательным и осведомительным знакам и надписям и вообще всякого рода государственному, общественному и частному имуществу на улицах, на дорогах и в других местах общего пользования. Особо оговаривается обязанность милиции следить, чтобы не наносилось повреждений историческим памятникам, памятникам искусства, старины и природы, а также древесным и иным насаждениям в местах общего пользования [4]).

В интересах благоустройства и безопасности, на волостную милицию возлагается обязанность следить за тем, чтобы дороги общего пользования не перекапывались и не запахивались; чтобы

---

[2]) Цирк. ГУКХ от 3/VII—22 г. № 218 (Коммунальное дело 1922.

[3]) Инструкция волмилиционеру, ст. 55.

[4]) По вопросу об охране памятников искусства, старины и природы см. декреты СНК 5/X—18 г. (С. У. № 73, ст. 7—94) и 16/IX—21 г. (С. У. № 65, ст. 492), а также декрет ВЦИК и СНК 7/I—24 г. (С. У. № 18, ст. 179). По декрету 7 января 1924 г. распоряжения по охране памятников искусства, старины и природы издаются губернскими и областными исполкомами по соответственным представлениям или при непосредственном участии Губоно.

плотины, гати, пристани, а также мосты и переправы через реки и другие водные пространства, находились в полной исправности; чтобы глубокие ямы и обрывы, находящиеся на улицах селений и на проезжих дорогах, были огорожены, а зимние дороги, непроходящие через леса, были обозначены вехами.

Что касается специально городского благоустройства, то здесь милицейское воздействие находит свой упор в домоуправлении. Участковый надзиратель имеет право требовать, чтобы домоуправления своевременно выполняли возложенные на них законом и обязательными постановлениями обязанности по поддержанию благоустройства, чистоты и порядка внутри владения, как равно и на пространстве тротуара и части улицы или площади, прилегающих к владению (очистка крыш, уборка снега, грязи, сора и своевременный вывоз мусора и нечистот в места для этого указанные).

Милиция наблюдает, чтобы в установленные Советской властью праздники и дни торжеств Союза ССР (или РСФСР) домоуправления украшали фасады домов красными флагами.

Милиция следит за тем, чтобы домоуправления вывешивали на видном месте обозначение номера дома, соблюдали обязательные постановления о закрытии дверей, ворот и проходных дворов в указанное для этого время, исполняли установленные обязательными постановлениями правила об освещении под'ездов, площадок, входных лестниц и домовых фонарей своих домовладений. Милиция требует далее, чтобы домоуправления очищали от снега и льда крышки пожарных колодцев городского водопровода, где таковые имеются и принимали вообще установленные противопожарные меры. Милиция наблюдает также, чтобы домоуправления укрепляли или удаляли грозящие падением вывески и вообще принимали необходимые меры для предупреждения несчастных случаев в районе домовладения и прилегающих к нему частей улицы, огораживая опасные для проходящих или проезжающих места рогатками или принимая другие меры предосторожности.

При выполнении обязанностей по поддержанию благоустройства, чистоты и порядка в местах общего пользования, городская милиция пользуется помощью дворников, согласно существующих узаконений и обязательных постановлений.

Дворники обязаны оказывать, в пределах своего участка, помощь милиции в деле надзора за порядком, за сохранением тишины и спокойствия и общественной безопасности, доводя до сведения постового милиционера или отделения милиции о всех замеченных случаях нарушения порядка. Они обязаны нести оче-

редные ночные дежурства. На милиции лежит наблюдение, чтобы дворники во время дежурства не отвлекались домоуправлением по делам, не имеющим прямого отношения к дежурству, и чтобы они выполняли, согласно существующим постановлениям, свои обязанности по очистке и охране владений, по освещению номерных фонарей у ворот и внутренних входных лестниц, по надзору за порядком и проч. [5]).

В интересах санитарных милиция, как в городах, так и в волости, наблюдает за тем, чтобы водоемы и вода, служащие для питья и водопоя, не были засоряемы и загрязняемы, чтобы с улиц и других мест общего пользования, а также со дворов, немедленно удалялись трупы павших животных и другие предметы, заражающие воздух и чтобы трупы павших животных зарывались на особо отведенных могильниках [6]).

Милиция обязана следить, чтобы при погребении умерших соблюдались предписанные на этот предмет законом и обязательными постановлениями правила. При нахождении трупа умершего человека на улице или в другом месте общественного пользования милиция составляет протокол, подробно излагающий обстоятельства нахождения трупа; этот протокол направляется милицией в ЗАГС на предмет регистрации случая смерти; кроме того, о нахождения трупа милиция извещает здравотдел и отдел местного хозяйства [7]).

Широко регламентируемой обязательными постановлениями задачей милиции в городах является ограждение свободного и безопасного уличного движения — пешеходного, легкового и ломового, велосипедного, автомобильного, трамвайного и др. Обязанности по поддержанию свободного и безопасного уличного движения выполняются постовыми милиционерами, под наблюдением участковых надзирателей.

Для предупреждения несчастных случаев как в городах, так и в селениях милиция не допускает перехода или переезда через реку или иное водное пространство при недостаточно крепком

---

[5]) Об обязанностях дворников см. инструкцию участковому надзирателю, ст. 67, положение о дворниках, утв. НКВД 13/VII—22 г. (Бюлл. № 32), а также инструкцию ВЦСПС, НКВД и НКТ об обязанностях домовых рабочих и служащих, опубликованную в Изв. ВЦИК от 21/I—22 г. (приведена у Кобленца, Жилищное право, § 46).

[6]) О могильниках для трупов павших животных см. цирк. НКВД и НКЗ 17/VI—22 г. № 202, п. 6 (Бюлл. НКВД, № 26).

[7]) Кодекс зак. об актах гражд. состояния, ст. 36 и цирк., указанный в пред. прим., п. 2.

льде, при сильном ветре, в условиях опасности переправы, а также на ветхих, грозящих опасностью, лодках, плотах и паромах.

В целях охранения безопасности, на милицию возлагается наблюдение, чтобы никто из частных лиц, за исключением случаев необходимой самообороны, не стрелял на улицах и в других местах, где не исключена возможность присутствия людей, могущих пострадать от стрельбы.

При появлении на улице и в других местах общего пользования собак и других животных, обнаруживших признаки бешенства и вообще представляющих явную опасность для проходящих, а также диких зверей, милиционер пристреливает их, принимая меры к тому, чтобы при действии оружием не пострадали проходящие граждане. На волостного милиционера сверх того возлагается обязанность следить за тем, чтобы животные, укушенные заведомо бешеными животными, умерщвлялись своими хозяевами, либо подвергались строгой изоляции до выяснения последствий укушения.

В своих действиях по поддержанию благоустройства органы милиции обязаны руководствоваться законными требованиями отделов местного хозяйства в губерниях и обших отделов в уездах и их агентов по коммунальному делу, а также санитарной инспекции, оказывая им содействие по проведению в жизнь узаконений и обязательных постановлений, относящихся к благоустройству, санитарному состоянию и безопасности населенных мест [8]).

§ 17. Правила производства торговли и промыслов.

С переходом в 1921 г. от продовольственной и сырьевой разверстки к продналогу, от государственного распределения и снабжения граждан продуктами питания и предметами широкого потребления к свободному обмену, покупке и сбыту излишков сельского хозяйства, а также изделий и предметов кустарной и мелкой промышленности, возникает потребность в регулировании порядка открытия и производства торговли и в установлении правил надзора за нею.

---

[8]) Дальнейшее уточнение правил, определяющих обязанности милиции по поддержанию благоустройства и безопасности населенных мест, имело место в проекте Устава Милиции (ср. ссылку на него в ст. 68 инструкции участковому надзирателю), но пока этот проект не получил еще окончательного оформления.

Согласно декрету СНК об обмене 24 мая 1921 г. (С. У. № 40, ст. 212) обмен, покупка и продажа разрешается отдельным гражданам и кооперативным объединениям, потребительским, сельско-хозяйственным и кустарным, и может производиться как на рынках и базарах, так и в других местах, с лотков и ларей и в закрытых торговых помещениях.

Торговля во всех упомянутых местах должна регулироваться обязательными постановлениями и правилами, издаваемыми исполкомами в пределах общих инструкций, издаваемых Наркомпродом, по соглашению с НКВД, и утверждаемых Совнаркомом.

Изданная в развитие этого декрета инструкция СНК о порядке открытия и производства всякой торговли от 19 июля 1921 г. (С. У. № 57, ст. 356) устанавливала разрешительный порядок как для открытия торговых предприятий, так и для производства торговли из палаток, будок, киосков и лотков. Выдача разрешительных свидетельств была возложена на отделы управления.

26-го апреля 1922 г. разрешительный порядок открытия и производства торговли был отменен. Лица, желающие открыть торговлю, обязаны лишь зарегистрировать патент (промысловое свидетельство) на право торговли в районных отделениях милиции по месту нахождения торового заведения [1]). При этом милиция не может отказать в регистрации патента и обязана производить таковую немедленно. При регистрации патента на право торговли из палаток, будок, киосков и с лотков должно быть представлено разрешение (ордер) коммунального отдела, установленное инструкцией 19 июля 1921 г. в целях благоустройства города (С. У. 1922 г., № 30, ст. 361).

Торговлю разрешается производить всем гражданам, за исключением лиц, не достигших 16-летнего возраста [2]).

Торговля может производиться всякого рода товарами, за исключением предметов, из'ятых из частного оборота (ст.ст. 22—24 Гражд. Код.), неоплаченных акцизом, не подвергавшихся установленному осмотру и не имеющих установленных знаков этого осмотра (мясные продукты в городах и крупных селениях по прим. к ст. 71 Ветер. Код.), вредных для здоровья

---

[1]) Циркуляром НКВД от 17/XII—23 г. № 452 (Бюлл. 1924 № 1) срок регистрации патентов для торговых предприятий, находящихся в сельских местностях, устанавливается семидневный, считая со дня выборки патента, для остальных же предприятий — трехдневный.

[2]) В виде исключения, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 16 лет допускаются к занятию торговлей на основании особого письменного разрешения, выдаваемого инспектором труда, согласно примечания к ст. 135 Код. Зак. о Труде, изд. 1922 г.

(черный хлеб до истечения 4-х часов после выпечки [3]) и т. п., а равно добытых путем преступления или недозволенного промысла.

Время производства торговли и пред'явленные к ней требования порядка, безопасности и санитарии регулируются обязательными постановлениями местной власти.

Никакие органы власти на местах не должны издавать распоряжений, противоречащих основным принципам в области торгового оборота, изложенным в декретах и постановления центральной власти [4]).

Надзор за соблюдением правил торговли и промыслов возлагается на губернские административные отделы и уездные управления милиции и осуществляется через должностных лиц милиции [5]).

В частности, к ведению местных органов НКВД относится ближайший надзор за тем, чтобы при определении веса, длины и об'ема, во всякого рода сделках, торговле и промыслах, применялись законные меры и весы, имеющие поверительное клеймо, срок действия коего не истек. Надзор за применением законных мер в торгово-промышленных заведениях, содержащихся государственными, общественными и частными учреждениями и лицами, возлагается на милицию. Она же наблюдает за применением метрической системы мер и весов, с наступлением сроков ее проведения в жизнь [6]).

В целях упорядочения торговли на городских рынках, декретом 31 января 1923 г. (С. У. № 6, ст. 102) были допущены комитеты рыночных торговцев, избираемые общим собранием торгующих на данном рынке. На комитеты было возложено поддер-

---

[3]) С. У. 1923, № 72, ст. 701 п. 5, исправленный циркуляром НКЗ (Бюлл НКВД. 1923, № 23, цирк. № 336).

[4]) Это требование, формулированное в постановлении СТО от 26 декабря 1922 г. (С. У. 1923 № 6, ст. 105), было вызвано изданием губисполкомами и комиссиями по реализации урожая при Губэкосо распоряжений, стесняющих торговлю хлебопродуктами (запрещение вывоза и проч.). Наблюдение за исполнением указанного требования возлагалось на областные и губернские Экосо, которые должны были, не выжидая распоряжений из центра, входить в непосредственные сношения с соответствующими исполкомами об отмене незакономерных распоряжений означенного характера.

[5]) Обязанности милиции по надзору за соблюдением правил производства торговли и промыслов особенно подробно изложены в инструкции участковому надзирателю, ст. ст. 74—84.

[6]) Детально обязанности милиции по надзору за соблюдением правил о мерах и весах определяются инструкцией НКВД и Главной Палаты мер и весов от 3 июля 1924 г. № 277.

жание, по специальным соглашениям с органами коммунального хозяйства, в благоустроенном и санитарном состоянии как самой рыночной площади, так и строений, находящихся на рынке, установление, в пределах действующих распоряжений и постановлений подлежащих органов власти, правил внутреннего распорядка для торгующих на рынке и ответственности за соблюдение указанных правил, наблюдение за недопущением на рынке беспатентной и безакцизной торговли и проч. Комитетам предоставлено право обложения торговцев соответствующего рынка на содержание комитета и на покрытие других расходов по заведыванию хозяйственными делами рынка. Комитеты действуют на основании нормального устава; уставы отдельных комитетов регистрируются губернским административным отделом или уездным управлением милиции [7]).

Комитеты рыночных торговцев ныне могут возникать как по желанию торгующих на рынке, так и по предложению местных властей. Пределы территории, на которую распространяется компетенция комитета, устанавливаются местными исполкомами. Деятельность комитетов регулируется их уставами, обязательными постановлениями местных исполкомов, а равно распоряжениями органов, регулирующих торговлю, ведающих благоустройством и фискальных.

Наблюдение за деятельностью комитетов в смысле исполнения устава, обязательных постановлений и распоряжений указанных органов возлагается на административные отделы и управления милиции, как органы, ведающие общим наблюдением за исполнением распоряжений центральной и местной власти. Административное воздействие на рыночные комитеты органами власти может проводиться лишь через административные отделы и управления милиции [8]).

Иностранные фирмы допускаются к производству торговых операций в пределах РСФСР или СССР и к открытию контор, отделений, представительств и т. п. не иначе, как в порядке, предусмотренном положением о Главном Концессионном Комитете Союза ССР по заключению наркомата внешней торговли. Раз-

---

[7]) Нормальный устав комитета рыночных торговцев, выработанный Комвнуторгом по соглашению с НКВД, ВСНХ и НКФ (Бюлл. НКВД. 1923 № 13, стр. 94), был впоследствии дополнен правилом о предоставлении местным исполкомам права отвода членов комитета, по представлению Экосо и коммунотделов (теперь отделов местного хозяйства), в недельный срок со дня получения исполкомом списка избранных в комитет лиц (Бюлл. НКВД. 1924, № 7).

[8]) Раз'яснение от 8/XI—23 г. (Бюлл. НКВД, 1924 № 7) и циркуляр от 29/III—24 г. № 130 (Бюлл. 1924 № 12).

решения выдаются на определенный срок от одного до трех лет. Иностранная фирма, получившая разрешение на производство операции на данной территории, обязана подчиняться всем узаконениям и распоряжениям правительства Союза и союзных республик о государственном надзоре за деятельностью торговых предприятий [9]).

Специальными узаконениями регулируется торговля вином, медикаментами, печатными машинами и произведениями печати [10]) и охотничьим оружием.

Продажа населению виноградных, плодово-ягодных и изюмных вин была первоначально разрешена декретом СНК 9 августа 1921 г. [11]). Позднее, 30 января 1923 г. была разрешена выделка и продажа населению наливок и настоек, крепостью не свыше 20° по траллесу (С. У. 23 г., № 6, ст. 100)

Для открытия оптовой или розничной торговли вином, наливками или пивом требуется получить предварительное разрешение от губернского административного отдела или уездного управления милиции, по принадлежности. Порядок выдачи разрешений на эту торговлю, порядок производства торговли, а равно условия, коим должны удовлетворять склады и помещения для таковой торговли, устанавливаются специальными инструкциями НКВД [12]).

Органы управления, согласно названным инструкциям, должны при выдаче разрешения соблюдать большую осторожность и руководствоваться интересами местного трудящегося населения. Самое разрешение выдается под личную ответственность начальника административного отдела или управления милиции.

Отпуск вина, пива и настоек для потребления на месте продажи производится в разрешенных столовых, ресторанах, торгующих горячей пищей (обеды и ужины), станционных и пароходных буфетах, вагонах-ресторанах, во временных буфетах, открываемых на вечерах и концертах (по специальному, на то выданному, разрешению), а пива, кроме того, и в пивных лавках.

---

[9]) Декрет ВЦИК и СНК от 12/IV—23 г. (С. У. № 31, ст. 345) и инструкция к нему 12/V—23 г. (С. У. № 43, ст. 464).

[10]) О торговле печатными машинами и произведениями печати см. выше, стр.123.

[11]) Собр. Узак. № 60, ст. 413. Предельное содержание алкоголя, определявшееся этим декретом в 14°, было потом, согласно декрету 8 декабря 1921 г., повышено до 20° (С. У. № 80, ст. 690).

Постановлением ВЦИК и СНК 20 апреля 1922 г. упомянутые декреты были распространены в полном об'еме на все союзные республики (С. У. № 30, ст. 351).

[12]) См. инструкцию НКВД 5/XII—21 г. № 517; инструкцию НКВД и НКЗдрава 29/XII—22 г. (С. У. 1923 № 8, ст. 114); цирк. НКВД 19 июня 1923 г., № 187 (Бюлл. № 13), а также 19 янв. 1924 г. № 39 (Бюлл. № 5).

В ресторанах и столовых, торгующих вином, пивом и иными спиртными напитками, отпуск таковых лицам моложе 16 лет безусловно воспрещается.

Право торговли медикаментами было предоставлено кооперативным и общественным организациям и частным лицам декретом СНК 14 июля 1922 г. (С. У. № 41, ст. 488). Для торговли медикаментами установлен разрешительный порядок. Разрешения на право оптовой торговли медикаментами выдаются губернскими и областными отделами здравоохранения, с обязательной регистрацией выдаваемых разрешений в Наркомздраве. Розничная торговля медикаментами вне аптек по особому списку предметов, разрешенных к отпуску по ручной продаже, может производиться как из специальных магазинов санитарии и гигиены, так и из всяких иных магазинов, какого бы рода основная торговля в них ни производилась, но не иначе, как по получении разрешения от губернского отдела здравоохранения. Розничная торговля медикаментами может производиться только в закрытых помещениях. Торговля из палаток и с лотков воспрещается [13]).

Открытие торговли охотничьим огнестрельным оружием и огнеприпасами допускается лишь с разрешения органов милиции и ГПУ. Для открытия оптовой торговли со складов, где бы они ни находились, необходимо разрешение губернского органа ОГПУ; для открытия розничной торговли в губернском городе разрешение дается административным отделом, по согласовании с губернским органом ОГПУ; в пределах же уезда — уездным управлением милиции, по согласовании с уполномоченным ОГПУ. Отпуск взрывчатых веществ и детонирующих средств, в том числе отпуск дымного, малодымного и бездымного пороха, производится только со складов госучреждений [14]).

Правила о приобретении охотничьего оружия находятся в связи с регулированием охотничьего промысла [15]).

---

[13]) Инструкция НКЗ 7 июля 1922 г. (С. У. № 54, ст. 678); цирк. НКЗ 27/IX—22 г. № 249 (Бюлл. НКЗ № 18—19); постановление НКЗ 13/XI—22 (С. У. № 2, ст. 25).

О порядке отпуска и учета опия, кокаина, морфия и их солей см. постановление НКЗ 13 июня 1923 г. (С. У. № 57, ст. 554).

Правила выпуска и продажи искусственных лечебных минеральных вод, выработанные НКЗ по соглашению с ВСНХ и НКВД, см. в Бюлл. НКВД 1923 № 12.

[14]) Декрет СНК РСФСР о торговле охотничьим огнестрельным оружием и проч. от 9 июля 1924 г. (Изв. ЦИК № 162).

[15]) Декрет СНК об охоте 20 июля 1920 г. (С. У. № 66, ст. 297), декрет ВЦИК и СНК о праве охоты от 1 марта 1923 г. (С. У. № 17, ст. 216), правила об охоте НКЗема (Изв. ЦК Всер. Союза Охотников, 1922 №№ 13—14) с последующими изменениями помещены в Сборнике Клименко и Попова 1924, стр. 125—129;

Правом производства охоты на территории советских республик пользуются все совершеннолетние граждане при наличии у них удостоверения на право охоты и свидетельства об оплате охотничьего сбора. От обязанности выбирать удостоверение на право охоты и платить охотничьи сборы и от указанного возрастного ограничения освобождается промысловое население в охотничьих промысловых районах [16]).

Выдача удостоверений на право охоты производится органами Наркомзема; регистрация же охотничьего оружия и лиц, его хранящих, производится органами НКВД.

Не превышающее установленной нормы количество огнестрельных припасов, равно как и зарегистрированное охотничье оружие, могут быть у охотника конфискованы лишь в судебном порядке.

Приобретение оружия охотничьими, профессиональными и спортивными обществами и союзами, а также отдельными гражданами, производится на основании разрешений, выдаваемых для нарезного огнестрельного оружия типа военных образцов и патронов к нему органами ОГПУ, а для прочего охотничьего огнестрельного и холодного оружия и припасов к нему — органами милиции.

Выдача разрешений производится указанными органами по представлении членами всероссийского производственного союза охотников — членских билетов с визой Наркомзема и его местных органов, членами профсоюзов и спортивных обществ — членских билетов и удостоверений на право охоты от Наркомзема и его местных органов, остальными гражданами —таких же удостоверений и удостоверения личности [17]).

инструкция НКВД и ГПУ о порядке приобретения охотничьего огнестрельного и холодного оружия и огнеприпасов, регистрации и учета их от 7 мая 1923 г. № 132 (Бюлл. НКВД № 10).

[16]) Охотничьи промысловые районы — это те районы, в которых охота является основным и единственным средством к существованию находящегося и живущего на их территории населения. Перечень районов, утвержденный Наркомземом, см. в Бюлл. НКВД 1923, № 11.

[17]) Разрешение на право приобретения и хранения охотничьего оружия и огнеприпасов выдаются в двух экземплярах; из них один остается в местах приобретения оружия, а другой хранится у владельца оружия.

Норма огнестрельного и холодного оружия и огнеприпасов определяется на одного человека, для целей производства охоты, не свыше: а) ружей, независимо от категорий, 5 штук, б) холодного оружия столько же и в) огнеприпасов в год по расчету на 2.000 выстрелов.

Виновные в незаконной продаже и незаконном хранении оружия и огнеприпасов к нему подлежат судебной ответственности по ст. 220 Угол. Код. РСФР.

Другие промыслы, представляющие интерес с точки зрения благоустройства и безопасности, как-то: извозный промысел, содержание постоялых дворов, столовых, гостиниц и проч., регулируются обязательными постановлениями местной власти. Промысловые документы на занятие личным промыслом подлежат регистрации в губернских административных отделах и уездных управлениях милиции.

§ 18. Административные меры при стихийных бедствиях.

Бедствие считается стихийным, если оно явилось следствием непреодолимой силы, наносит значительный ущерб интересам государства и населения и не может быть прекращено обычными мерами общественной охраны (пожары, наводнения и т. п.) [1]).

Принятие мер к предупреждению стихийных бедствий, борьба с ними и оказание помощи пострадавшим возлагается на органы НКВД, на губернские исполнительные комитеты и нижестоящие органы Советской власти [2]).

По предметам предупреждения стихийных бедствий, борьбы с ними и их последствиями губернские и уездные исполкомы и их президиумы могут издавать обязательные постановления в общем порядке. В местностях, где нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями, может быть введено исключительное положение.

Для ликвидации стихийных бедствий может быть привлекаемо трудоспособное население, в порядке трудовой и гужевой повинности.

Трудовые и гужевые повинности по ликвидации стихийных бедствий об'являются президиумами губисполкомов по представлению губернских административных отделов, согласованному с губотделами труда.

В случаях безотлагательной надобности право об'явления трудовых и гужевых повинностей по ликвидации стихийных бедствий предоставляется как президиумам уисполкомов, так и волисполкомам, при условии немедленного оповещения губисполкомов, под страхом ответственности за превышение власти по ст. 106 Угол. Кодекса.

---

[1]) Это определение понятия стихийного бедствия заимствуется из декрета ВЦИК и СНК от 21 сентября 1922 г. о привлечении населения к трудовой и гужевой повинности для ликвидации стихийных бедствий (С. У. № 54, ст. 685).

[2]) С. У. 1923 № 27, ст. 315; Положение о губисполкомах, § 25 п. 7 и др. узаконения.

Само проведение трудовых и гужевых повинностей по ликвидации стихийных бедствий возлагается на губернские административные отделы и уездные управления милиции, а также на волисполкомы [3]).

При привлечении граждан к трудовой и гужевой повинности по ликвидации стихийных бедствий должны быть соблюдаемы все относящиеся сюда правила Кодекса законов о труде (ст. ст. 11—14 и др.) и изданные в их развитие постановления и распоряжения [4]). При проведении трудовых и гужевых повинностей органами НКВД, надзор в области охраны труда продолжает осуществляться местными органами Наркомтруда.

Льготы по трудовой и гужевой повинности, установленные законом для переселенцев и расселенцев, а равным образом освобождение от трудовой и гужевой повинности в голодающих местностях, не распространяются на случаи привлечения рабочей силы для ликвидации стихийных бедствий [5]).

Привлечение рабочей силы в порядке трудовой и гужевой повинности допускается лишь для выполнения следующих работ по ликвидации или локализации разразившихся стихийных бедствий:

а) чистка от снега и окирковка от льда железнодорожных путей при снежных заносах, когда для восстановления движения силы штатных железнодорожных служащих недостаточны;

б) тушение или локализация лесных пожаров, а равно больших пожаров в городах и сельских местностях, когда борьба с огнем оказывается непосильной для пожарных дружин и команд, или для лесной стражи;

в) локализация и ослабление силы наводнений и спасение от гибели или потопления людей, имущества, зданий, мостов и плотин;

г) охрана железнодорожного полотна и путевых сооружений от размыва или разрушения при проходе весенних вод,

---

[3]) Прежде, по декрету 21 сентября 1922 г., президиумы губисполкомов должны были проводить эту работу исключительно через местные органы Наркомтруда. С 15 апреля 1923 г. проведение трудовых и гужевых повинностей по ликвидации стихийных бедствий перешло к органам НКВД (декрет 4 апреля 1923 г. С. У. № 27, ст. 315 и Инструкция НКВД и НКТ № 170 от 12 июня 1923 г., п. 8; см. Бюлл. НКВД № 13).

[4]) Сюда относится декрет СНК от 5/I—22 г. о возмещении убытков, понесенных на гужевой повинности вследствие падежа скота или повреждения мертвого инвентаря (С. У. 1922 г. № 5, ст. 55; постановление НКТ от 18/V—22 г. о радиусах привлечения рабгужсилы (Изв. НКТ 1922 г., № 3/12) и др.

[5]) С. У. 1922 г. № 46, ст. 567, и № 30, ст. 362, п. 4.

а также восстановление размытых или разрушенных путей или сооружений — в той мере, в какой это необходимо для возобновления движения;

д) спасение людей и имущества при взрывах, обвалах, крушениях поездов, авариях пароходов и т. п. несчастных случаях;

е) осуществление экстренных санитарных мероприятий при острых эпидемиях, когда эти мероприятия не могут быть проведены обычными средствами органов коммунального хозяйства и Наркомздрава;

ж) борьба с массовыми нападениями вредителей (саранча и др.).

Применение трудовой и гужевой повинности для борьбы с другими стихийными бедствиями, не предусмотренными в перечисленных пунктах, допускаются лишь при условии немедленного о том уведомления Наркомвнудела и Наркомтруда и под коллективную судебную ответственность органа власти, об'являющего повинность, за действительную необходимость проведения этой повинности.

Не допускается применение трудовой и гужевой повинности для предупреждения стихийных бедствий, за исключением случаев, предусмотренных особыми постановлениями [6]).

Работы, произведенные в порядке трудовой и гужевой повинности по ликвидации стихийных бедствий, оплачиваются тем органом, по распоряжению которого они производились [7]).

Нормы оплаты устанавливаются на каждую четверть года губернскими отделами труда по соглашению с губпрофсоветами; нормы оплаты рабсилы не должны быть ниже местной средней ставки неквалифицированного рабочего.

---

[6]) По точному смыслу п. 4 инструкции НКВД и НКТ № 170, которая в настоящее время является руководящей в вопросе о порядке проведения трудовых и гужевых повинностей для ликвидации стихийных бедствий, применение упомянутых повинностей для предупреждения стихийных бедствий не допускается „ни в каких случаях“ (ср. также старое постановление (инструкцию) НКТ от 20/XI—22 г., п. 3 (С. У. № 77, ст. 971). Однако, жизнь вынуждает делать неизбежные из'ятия из этого жесткого правила: так, приказом № 508/107 по НКПС, НКВД и ГПУ от 17/III—24 г. порядок привлечения по трудповинности рабгужсилы для борьбы со снежными заносами на желдорогах в зиму 1923—24 г. подлежал применению в исключительных случаях и к работам по прорытию кюветов, канав и русел для пропуска весенних вод, а также к работам по защите полотна и сооружений от разливов и ледохода, когда невыполнение этих работ грозило катастрофическими последствиями (Бюлл. НКВД, 1924 № 10).

[7]) По буквальному тексту инструкции 12 июня 1923 г. „для которого они производились“ (п. 5).

Если исполкомом будет признано необходимым привлечь для ликвидации стихийного бедствия трудовую силу и гужевые средства, то он издает соответствующий приказ, с указанием места и времени явки трудящихся и гужевых средств, привлекаемых для ликвидации стихийного бедствия; в приказе должно быть указано, что неявившиеся подлежат ответственности по ст. ст. 78—80 Угол. Кодекса. Губернский административный отдел, уездное управление милиции или волисполком определяют способы использования поступивших в их распоряжение трудсилы и гужевых средств, сообразно с обстановкой и условиями каждого отдельного случая [8]).

Что касается помощи пострадавшим от стихийных бедствий, то основною ее формою является государственное имущественное страхование.

Страхование от стихийных бедствий, об'явленное государственной монополией в 1918 г. (С. У. № 86, ст. 904), 18 декабря 1920 г. было упразднено и заменено организованной бесплатно государственной помощью пострадавшим от названных бедствий. Эта бесплатная помощь должна была оказываться всем трудовым, как единоличным, так и коллективным, хозяйствам, если хозяйственная деятельность их отвечает интересам рабоче-крестьянского государства. Помощь при стихийных бедствиях должна была обнимать собою всякого рода меры, имеющие целью поддержание и восстановление хозяйств, пострадавших от стихийных бедствий, и оказываться, как натурой, так и в форме безвозмездного производства государством для надобности пострадавших хозяйств строительных и других работ, в форме предоставления рабсилы, технических указаний и т. п. В исключительных случаях помощь могла быть оказана в денежной форме. Осуществление хозяйственной помощи при стихийных бедствиях было возложено на Наркомзем в отношении сельского хозяйства и на НКВД во всех остальных случаях. (С. У. 1920, № 100, ст. 538).

С развитием новой экономической политики эта бесплатная государственная помощь снова уступает свое место государственному имущественному страхованию. Декретом СНК 6 октября 1921 г. (С. У. № 69, ст. 554) это последнее организуется во всех местностях РСФСР, как сельских, так и городских, от следующих стихийных бедствий: пожаров, падежа скота, градо-

[8]) Лица, виновные в бесхозяйственном использовании рабочей силы, привлеченной для ликвидации стихийного бедствия в порядке трудовой повинности, подлежат ответственности по ст. 127 Угол. Код.

бития растительных культур, а также аварий на путях водного и сухопутного транспорта. Государственное страхование устанавливается в формах добровольного страхования и страхования обязательного. Последнее распространяется на все частные хозяйства и предприятия земледельческие, промышленные и промысловые, ремесленные, кустарные, как единоличные, так и коллективные, т.-е. принадлежащие артелям, товариществам, обществам и коммунам. Обязательному страхованию также подлежат арендуемые частными лицами и перечисленными коллективами государственные имущества и предприятия. Впоследствии обязательное страхование было распространено на имущества коммунальных хозяйств, находящихся в арендном пользовании, или на иных, кроме аренды, основаниях, у частных лиц, кооперативов и других коллективов. (С. У. 1922, № 46, ст. 581).

Для заведывания государственным имущественным страхованием учреждено, в составе Наркомфина, главное правление государственного страхования (Госстрах): действуя на основе коммерческого расчета, Госстрах организует на местах страховые конторы, отделения и агентства, подчиненные ему в административно-организационном и операционном отношениях (С. У. 1922, № 44, ст. 536 и № 80, ст. 1000).

На ряду с хозяйственною помощью в форме государственного имущественного страхования, пострадавшим от стихийных бедствий оказывается, в случае надобности, также немедленная помощь, как во время самого бедствия, так и в первое время после его окончания, в виде предоставления пострадавшим временного крова, одежды, продовольствия, медицинской помощи, бесплатного проезда, льготного отпуска древесины и т. п. [9]).

Переходим к административным мерам, относящимся к отдельным стихийным бедствиям, а именно к борьбе с голодом, с пожарами, со снежными заносами, с наводнениями и горнозаводскими бедствиями [10]).

Засуха 1921 г., уничтожившая урожай в огромном районе Советской республики, вызвала в охваченных неурожаем местностях разрушительную стихию г о л о д а. Целые губернии и обл-

---

[9]) Об оказании разных видов непосредственной помощи при стихийных бедствиях имеется ряд разрозненных узаконений, как-то: декрет СНК 18/XII—20 г., прим. к ст. 3 (С. У. № 100, ст. 538), декрет 19/IX—21 г. о льготном проезде (С. У. № 67, ст. 516), декрет 5/I—22 г. об отпуске на льготных основаниях древесины (С. У. № 6, ст. 57, п. 3) и др.

[10]) Меры борьбы с эпидемиями и эпизоотиями должны войти в область права социальной культуры (по линии народного здравия).

сти оказались выбитыми из хозяйственной колеи, а некоторые местности очутились под угрозой полного вымирания. Тяжелые раны, нанесенные народному хозяйству и благополучию населения республики трехлетними белогвардейскими нападениями и внешней блокадой, послужили причиной полной неподготовленности засушливого района к предупреждению бедствия теми или иными агрикультурными мерами, а тем более к непосредственной борьбе с его грозными последствиями. Условия для этой борьбы оказались тем более тяжелыми, что Советская республика не могла рассчитывать на сколько-нибудь серьезную помощь из-за рубежа, находясь в кольце враждебных капиталистических государств [11]).

Для руководства, об'единения и согласования деятельности наркоматов и всех советских учреждений, как в центре, так и на местах, в борьбе с голодом, 18 июля 1921 г. учреждается центральная комиссия помощи голодающим при ВЦИК (Помгол). На помощь Помголу и ее местным органам центральная советская власть призвала весь государственный аппарат и трудящиеся массы. Помгол устанавливал план борьбы с голодом, рассматривал мероприятия ведомств в области помощи голодающим, наблюдал за срочным их выполнением, учитывал потребности голодающих районов, изыскивал средства для борьбы с голодом. Все мероприятия по борьбе с голодом Помгол проводил через соответствующие наркоматы и центральные учреждения, используя аппарат последних. Помгол был наделен значительной властью: постановления президиума и пленума Помгола, согласованные с наркоматами, почитались обязательными для исполнения подлежащими органами, и лишь в случае отсутствия такого согласования они предварительно вносились, в течение не более 48 часов, для окончательного рассмотрения в СНК или ВЦИК. (С. У., 1921, № 55, ст. 342, и № 70, ст. 562).

Административные меры, принимавшиеся при посредстве Помгола и при деятельном участии местных исполкомов по борьбе с голодом, имея своей ближайшей задачей, в первую голову, обеспечение пострадавших районов семенною помощью и продуктами питания, выражались в установлении постоянной помощи со стороны всех поголовно трудоспособных граждан, в расширении фискальных мер помощи (путем отчисления с торговых и товарообменных операций, натурализации штрафов, налогов на предметы роскоши и увеселения и пр.), в организации пожертво-

11) Резолюция IX Всер. С'езда Советов о помощи голодающим (С. У. 1922 № 5, ст. 51).

ваний вообще и на улучшение жизни детей в частности, в разрешении благотворительным учреждениям беспошлинного и безакцизного провоза и пересылки из-за границы продовольствия, белья, медикаментов и прочих предметов, при условии бесплатного распределения их среди населения, в устройстве лотерей с публичным розыгрышем, в целях притока средств на борьбу с голодом, в организации государственными органами покупки и приема на хранение с выдачей денежных ссуд сельско-хозяйственного инвентаря крестьян неурожайных губерний, в выселении из охваченных неурожаем губерний тех трудовых элементов, которые нарушили свою хозяйственную связь с коренными местами, но имеют такую же или личную связь в иных, благополучных по урожаю местностях, в изъятии церковных ценностей, находящихся в пользовании групп верующих, и передаче их в органы НКФ со специальным назначением в фонд Помгола и т. д. [12]).

Когда со сбором нового урожая непосредственная острота голода притупилась и отпала чрезвычайность мер борьбы с голодом, Помгол и ее местные органы распускаются (к 15 октября 1922 г.). Для ликвидации последствий голода, взамен ее, при ВЦИК образуется центральная комиссия по борьбе с последствиями голода (ЦК Последгол). Она имеет своею целью содействие восстановлению разрушенных хозяйств и оказание помощи необеспеченным категориям населения, особенно инвалидам войны, труда и голода и беспризорным детям, в первую очередь в пострадавших от голода районах [13]).

Для воспособления сельскому крестьянскому хозяйству и ликвидации последствий голода устанавливается специальный общегражданский налог, проводится дополнительное обложение торговых и промышленных предприятий, устанавливается особый сбор в пользу Последгола с импортных и экспортных товаров и т. д.

В связи с улучшением продовольственного и хозяйственного положения голодавших районов, при урожае хлебов в 1923 г., ЦК Последгол и ее местные органы ликвидируются с 1 августа 1923 г. [14]).

---

[12]) С. У. 1921 г. № 58, ст. 388; № 59, ст. 399; № 60, ст. 416; № 64, ст. 479; № 67, ст. 518; 1922 г. № 12, ст. 112; № 16, ст. 167; № 18, ст. 189; № 19, ст. 217; № 26, ст. 300; № 30, ст. 355; № 35, ст. 414; № 46, ст. 583 и др.

[13]) С. У. 1922 г. № 58, ст. 731 и № 61, ст. 785.

[14]) С. У. 1922 г. № 67, ст. 892; 1923 г. № 4, ст. 77; № 51, ст. 506; № 62, ст. 585 и др.

„Итоги голодной кампании" подведены М. И. Калининым в его статье под этим заглавием во „Власти Советов", 1923 № 10, стр. 5—25.

Неурожай, постигший некоторые районы в 1924 г., снова заставляет обратиться к особым административным мероприятиям для борьбы с его последствиями. 10 июля 1924 г. (Изв. ЦИК № 157) при СНК Союза ССР учреждается комиссия по борьбе с последствиями неурожая, с председателем СНК Союза во главе. Задачей этой комиссии является руководство, об'единение и согласование деятельности наркоматов и других государственных учреждений Союза и союзных республик, всех существующих организаций помощи нуждающемуся населению, кооперативных и иных общественных организаций, промышленных и торговых предприятий, как в центре, так и на местах, в области борьбы с последствиями неурожая и помощи населению в неурожайных районах. Все мероприятия по борьбе с последствиями неурожая комиссия проводит через соответствующие учреждения, предприятия и организации, используя их аппараты. Широкая советская общественная база, на которую опирается вновь созданная комиссия, является характерной особенностью ее организации.

В целях ограждения народного достояния РСФСР от пожарных бедствий и для высшего руководства, об'единения, направления и развития мероприятий по борьбе с огнем 17 апреля 1918 года был учрежден пожарный совет под председательством главного комиссара по делам страхования, должности которого было присвоено наименование: главный комиссар по делам страхования и борьбы с огнем. Ведению пожарного совета подлежали все вообще дела по изысканию и применению как предупредительных, так и оборонительных мер с пожарным бедствием. В состав пожарного совета входили члены по назначению от наркоматов, от ВЦИК, от местного Совдепа, от пожарных и страховых организаций, от научных обществ по технике строительного и пожарного дела и др. Пожарный совет был наделен значительными правами: все правительственные, общественные и частные учреждения, организации и лица обязаны были подчиняться его постановлениям, вошедшим в законную силу (при неопротестовании их заинтересованными наркоматами в семидневный срок) [15]).

26 ноября 1918 г. комиссариат по делам страхования и борьбе с огнем реорганизуется в страховой отдел ВСНХ. Дело борьбы с огнем передается ВСНХ. (С. У. 1918, № 86, ст. 904). И лишь 12 июля 1920 г. общее заведывание и управление пожарным делом в РСФСР, как в административно-техническом, так и

[15]) Декрет СНК об организации государственных мер борьбы с огнем (С. У. 1918 № 32, ст. 428).

финансово-хозяйственном отношении, со всеми делами, имуществами и кредитами, изымаются из ведения ВСНХ и передаются в НКВД (С. У. № 66, ст. 295).

Высокая горимость вызвала энергичную противопожарную кампанию 1921 г. В целях предупреждения массового возникновения пожаров СТО создает при НКВД пожарную тройку, в составе представителей НКТ, ВЧК и НКВД, и такого же рода тройки при пожарных отделах губернских и уездных исполкомов, с обязательным привлечением с правом совещательного голоса всех заинтересованных ведомств, при чем постановления этих пожарных троек обязательны для всех ведомств, учреждений и предприятий (С. У. 1921, № 37, ст. 199).

Как видно из инструкции пожарным тройкам председателя центральной тройки по борьбе с пожарами при НКВД, уже к осени 1922 г. горимость в Республике значительно сократилась благодаря настойчиво проводимой противопожарной кампании, планомерно организованным противопожарным осмотрам, изданию обязательных постановлений и правил по пожарной части и строгому наблюдению на местах за их исполнением. Сокращение горимости не только в отношении количества случаев возникновения пожаров, но и в смысле сокращения площади выгораний по каждому случаю пожара приписывается, главным образом, противопожарным мероприятиям, проводимым под руководством пожарных троек в центре и на местах [16]).

Из многочисленных правил, относящихся к постановке пожарного дела, укажем на следующие.

В целях сохранения пожарных обозов и планомерной борьбы с огнем, постановлением СТО воспрещено, под страхом предания суду, использование пожарных лошадей, инвентаря и рабочих на посторонние, не относящиеся к пожарному делу, работы без соглашения с пожарной командой. Вместе с тем декретировано, что никто из должностных лиц не имеет права вмешиваться в распоряжения брандмейстера, а где нет профессиональных пожарных команд, в распоряжения начальников добровольных дружин или пожарных старост [17]).

Пожарная помощь, в том числе и по вызову на пожар, оказывается бесплатно. Платность услуг пожарных команд допускается, в виде исключения, лишь в следующих случаях: за дежурство пожарных в театрах во время платных представле-

---

[16]) Коммунальное Дело, 1923 № 2/5, оф. отд., стр. 25.

[17]) Постановление СТО 9 мая 1921 г. (С. У. № 39, ст. 208).

ний, за выжигание пожарными дымовых труб и за откачку воды из подвалов, если эта помощь не носит характера экстренной меры при стихийных бедствиях [18]).

В последнее время некоторые правила административного характера по борьбе с пожарами дали инструкции НКВД по милиции, и особенно инструкция волостному милиционеру 5 января 1924 г.

Требуя строгого соблюдения со стороны граждан установленных законом или обязательными постановлениями и распоряжениями местной власти мер предосторожности от пожаров, волостной милиционер, между прочим, наблюдает, чтобы в селениях у хозяев дворов находились на лицо в полной исправности и в надлежащем количестве пожарные инструменты (пожарные трубы, крючья, багры, ведра и т. п.), с которыми они, согласно распоряжения сельсоветов или по состоявшемуся между ними соглашению, должны являться для тушения пожара, и чтобы знаки этих инструментов были вывешены при дворах на видном месте.

Получив сведение о возникшем пожаре, волостной милиционер вправе требовать в необходимых случаях из района присылки в помощь милиционеров, а также может обращаться за содействием к жителям ближайших к месту пожара селений. На месте пожара волостной милиционер требует, чтобы все хозяева домов явились для тушения пожара сами или присылали людей с имеющимися у них по расписанию инструментами (ст. ст. 59 — 61). В данном случае мы имеем не установление особой трудповинности, но либо понуждение к исполнению обязанностей, принятых местными жителями на себя по взаимному соглашению, либо простое обращение за добровольным содействием [19]).

По борьбе с лесными и торфяными пожарами принимаются особые административные мероприятия.

В виду участившихся случаев лесных пожаров в 1920 г., СТО предложил президиумам исполкомов «распределить лесные участки между селениями, сделав их ответственными, под угрозой штрафов и арестов, за охрану от пожаров». Помимо общей ответственности за непринятие соответствующих мер, которую несут президиумы исполкомов, ответственность за охрану лесов

---

[18]) Цирк. НКВД (по ГУКХ) 24/IV—22 г. № 135 (Комм. Дело 1922 № 1, стр. 74).

[19]) 13 июня 1924 г. НКВД снова обращается к усилению мероприятий по борьбе с пожарами (цирк. № 255—Бюлл. № 22), предлагая всем местным органам коммунальных и местных хозяйств РСФСР, а в подлежащих случаях местным исполкомам всесторонне вооружиться для предстоящей, в засушливое время, противопожарной кампании.

от пожаров была возложена на все учреждения, пользующиеся для разработки лесными участками, а в полосе отчуждения — на железнодорожные управления. Все должностные и частные лица, которые умышленно, по небрежности или вследствие неисполнения декретов, правил, распоряжений и инструкций вызвали лесной пожар или не приняли зависящих мер для его предупреждения и прекращения, подлежали суду революционного военного трибунала [20]).

Согласно инструкции 5 января 1924 г., волостная милиция, в целях предупреждения лесных и торфяных пожаров, наблюдает за тем, чтобы граждане в точности соблюдали установленные на этот предмет правила, как-то: не допускали без принятия необходимых мер предосторожности неосторожного обращения с огнем, не разводили в лесу и на торфяниках в летнее время костров, не выжигали в лесу полян, а близь леса — жнив на полях, корней, пней и проч. Виновные привлекаются к ответственности в общем порядке.

С начала 1922 г. в РСФСР была введена повсеместно обязательная регистрация всех, без исключения, пожаров, где бы таковые ни произошли, и независимо от того, как и кем они потушены. На каждый пожар составляется отдельный «пожарный акт», в который, по особо установленной форме, заносятся сведения о всех пострадавших хозяйствах, строениях и движимом имуществе. В городах пожарный акт составляют пожарные подотделы, через своих инспекторов или инструкторов, а где таковых не имеется, через брандмейстеров пожарных команд или начальников добровольных дружин. В сельских местностях пожарные акты составляются сельсоветом под наблюдением пожарного старосты, а где такового не имеется, — особо выделенным лицом от волисполкома. Волисполкомы ответственны за своевременное и правильное составление и представление пожарного акта. Пожарные акты надлежит составлять немедленно по ликвидации пожара и выяснении происшедших от него разрушений и убытков и, во всяком случае, не позже трех дней. По составлении акта, последний немедленно отсылается в уездный пожарный подотдел, каковой, по снятии копии с акта, подлинные акты ежемесячно препровождает в центральный пожарный отдел ГУКХ НКВД [21]).

---

[20]) Постановление СТО о борьбе с лесными пожарами 27 июля 1920 г. (С. У. № 69, ст. 320).

[21]) Инструкция о регистрации пожаров 17/I—22 г. № 29. Комм. Дело 1922, № 1, стр. 73.

Организация рациональной борьбы со снежными заносами является нормальной задачей НКПС [22]). Но в виду особенно тревожных условий снегопада в зиму 1923—1924 г.г., явилась необходимость обратиться к созданию при НКПС особой центральной тройки по обеспечению железных дорог рабочей силой и гужевыми средствами для борьбы со снежными заносами. В эту Центроснегтройку вошли представители НКПС, НКВД и ГПУ. В соответственном составе были образованы и местные тройки при округах сообщения и управлениях железных дорог. Вся работа по борьбе со снежными заносами получала боевой характер, все распоряжения снеготроек подлежали беспрекословному выполнению всеми органами НКВД, НКПС и ГПУ [23]).

С целью помощи населению от наводнения, местные исполкомы обязаны заблаговременно принимать меры к организации предупредительных сигналов и других способов оповещения жителей о прибытии воды, а также к заготовке необходимых спасательных приспособлений, как-то лодок и иных перевозочных средств, к разводке мостов и т. п. В случаях наводнений и землетрясений, местные исполкомы принимают, кроме того, все необходимые меры для спасения людей и имуществ и для оказания им немедленной помощи, используя с этою целью как имеющиеся у них материальные средства, так и силы пожарных организаций [24]).

Общее руководство горно-спасательным делом в борьбе со стихийными бедствиями во всех без исключения горнопромышленных предприятиях (борьба с газами, обвалами, взрывами, пожарами и затоплениями) лежит на ВСНХ по главному управлению горной промышленности.

Для спешной переброски горно-спасательных команд к месту происшествия для спасения погибающих, все государственные и частные предприятия, учреждения и лица обязаны по требованию горно-спасательных станций предоставлять в их распоряжение свои транспортные средства (автомобили, повозки, лошадей, суда,

---

[22]) По декретам 7 февр. 1921 г. и 18 сент. 1922 г. эта задача была отнесена к кругу ведения б. центрального агрономического управления НКПС (С. У. 21 г. № 13, ст. 83 и 22 г. № 60, ст. 760).

[23]) Приказ по НКПС, НКВД и ГПУ № 11555/136 от 1/15 октября 1923 г. Бюлл. НКВД 1924 № 2 (96). См. также Цирк. НКВД № 459 о вхождении в местные снеготройки представителей административных отделов (Бюлл. 1924 № 1/95) и Приказ по НКПС, НКВД и ГПУ № 508/107 (Бюлл. 1924 № 10/104).

[24]) Ср. постановление совета рабочей и крестьянской обороны 31 марта 1919 г. о мерах борьбы с ожидаемым наводнением (С. У. № 14, ст. 160), а также цирк. НКВД 9/Ш—22 г., № 77 (Бюлл. № 9—10) и Изв. ВЦИК 11/III—23 г. № 55.

паровозы и проч.), снабжать их всем необходимым для немедленного от'езда к месту назначения и содействовать экстренному их продвижению. Местные исполкомы, в случае необходимости, вправе мобилизовать местное население и нужное количество транспортных средств, по требованию горно-спасательных станций, для работ по спасению погибающих. Выработка подробных инструкций по горно-спасательному делу относится к обязанностям ВСНХ по главному управлению горной промышленности (С. У. 1922, № 44, ст. 533).

§ 19. Административные меры по борьбе с социальным паразитизмом.

В постановке мер борьбы с социальным паразитизмом с особой яркостью проявляется классовая противоположность советского права буржуазному. Самое понятие социального паразитизма, как общего основания мер борьбы с его проявлениями, свойственно только советскому праву. Положим, в буржуазных государствах более или менее широко практикуются меры борьбы с проституцией, пьянством, нищенством и другими подобными явлениями, но эта борьба не проникается одной общей идеей, общей целью подавления социального паразитизма во всех его видах. Буржуазия не в силах бороться с явлениями социального паразитизма всерьез, потому что эти явления коренятся в самих условиях капиталистического уклада; буржуазия не может освободиться от социального паразитизма, не упразднив самое себя.

Только в странах, где власть принадлежит пролетариату, борьба с социальным паразитизмом может быть последовательной и действительной. Социальный паразитизм во всех его проявлениях кровно противоречит интересам трудящихся. Борьба с ним для пролетариата — не филантропическая затея и не ширма для соблюдения внешних приличий, но глубокий жизненный вопрос, так как социальные паразиты — это паразиты на теле самой трудящейся массы.

Социальные паразиты это — лица, которые с целью извлечения нетрудовых доходов эксплоатируют суеверие, невежество, легкомыслие, доверчивость или тяжелое материальное положение граждан, либо промышляют спаиванием или одурманиванием граждан [1]).

---

[1]) Это понятие социального паразитизма, разработанное в проекте административного устава, в действующем праве получило пока свое оформление.

Социальный паразитизм проявляется в спекуляции, тунеядстве, в вовлечении трудового населения в разврат и женщин в проституцию, в спаивании и одурманивании граждан и в эксплоатации азарта.

1. Спекуляция, обострившая до последней степени продовольственную разруху, порожденную войной и бесхозяйственностью, вызвала против себя самую решительную реакцию со стороны Советской власти в первые же дни революции.

«В условиях величайших народных бедствий преступные хищники ради наживы играют здоровьем и жизнью миллионов солдат и рабочих. Такое положение не может быть терпимо ни одного дня. Совет Народных Комиссаров предлагает Военно-Революционному Комитету принять самые решительные меры к искоренению спекуляции и саботажа, скрывания запасов, злостной задержки грузов и проч. Все лица, виновные в такого рода действиях, подлежат по специальным постановлениям Военно-Революционного Комитета немедленному аресту и заключению в тюрьмах Кронштадта, впредь до предания военно-революционному суду. Все народные организации должны быть привлечены к борьбе с продовольственными хищниками».

Это предложение о борьбе с спекуляцией, подписанное председателем СНК В. И. Лениным и распубликованное 15 ноября 1917 г. (С. У., № 3, ст. 33), открывает продолжительную и упорную кампанию против спекулянтов всякого рода и их подстрекателей и пособников [2]).

Народному комиссару продовольствия предоставляются чрезвычайные полномочия по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими. «На насилия владельцев хлеба над голодающей беднотой ответом должно быть насилие над буржуазией. Ни один пуд хлеба не должен оставаться в руках держателей, за исключением количества, необходимого для обсеменения их полей и на продовольствие их семей до нового урожая». Все, имущие излишек хлеба и не вывозящие его на ссыпные пункты, а также расточающие хлебные запасы на самогонку, об'являются врагами народа и предаются революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались

в определении обязанностей по борьбе с социальным паразитизмом и хулиганством, возложенных на участкового надзирателя и волостного милиционера инструкциями НКВД названным органам милиции от 17 ноября 1923 г. и 5 января 1924 г. (ст.ст. 85—94 инструкции участковому надзирателю и ст.ст. 75—83 инструкции волостному милиционеру).

[2]) Круг преступных деяний, относящихся к спекуляции, подробно определяется в декрете СНК 22 июля 1918 г. (С. У. № 54, ст. 605).

к тюремному заключению на срок не менее 10-ти лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам [3]).

С учреждением всероссийской и местных чрезвычайных комиссий по борьбе с контр-революцией, на них возлагается планомерное проведение в жизнь непосредственной борьбы со спекуляцией [4]).

Для изучения всех источников спекуляции и связанных с ними должностных преступлений, для постоянного наблюдения за систематической борьбой с ней, для об'единения всех мер борьбы с ней и для проведения их в жизнь, образуется особая междуведомственная комиссия из представителей Наркомпрода, ВСНХ, НКЮ, НК Госконтроля, Моссовета, Чусоснабарма, ВЦСПС и ВЧК. Комиссия эта состоит при ВЧК.

Все дела по крупной спекуляции товарами и продуктами, взятыми на учет, а также все дела о должностных преступлениях лиц, уличенных в участии в спекуляции и во взятках, из'емлются, по постановлению ВЧК, народных судов и упомянутой междуведомственной комиссии, из общей подсудности и передаются для беспощадной борьбы в особый революционный трибунал по делам спекуляции при ВЧК. Этот трибунал в своих суждениях руководствуется исключительно интересами революции и не связан какими-либо формами судопроизводства. Его заседания гласны. Приговоры особого ревтрибунала окончательны и обжалованию в кассационном порядке не подлежат. Предварительное следствие и розыск по делам о спекуляции сосредоточиваются в розыскных и следственных органах ВЧК с привлечением к ним представителей организаций профсоюзов, местных советов и местных органов юстиции [5]).

---

[3]) Декрет ВЦИК от 9 мая 1918 г. (С. У. № 35, ст. 468).

[4]) Положение о всероссийской и местных ЧК по борьбе с контр-революцией, спекуляцией и преступлениями по должности, распубликованное 2/XI—18 г. (С. У. № 80, ст. 842).

[5]) Декрет СНК о борьбе со спекуляцией 21/X—19 г. (С. У. № 53, ст. 504). К борьбе с мешечничеством и спекуляцией относится также декрет СНК о заградительных постах Наркомпрода и его местных органов от 21/VI—20 г. (С. У. № 63, ст. 281), постановления о реквизициях и конфискациях, об ответственности за нарушение декретов о натуральных налогах и об обмене (С. У. 1921, № 55, ст. 346) и др.

В связи с голодной кампанией 3-го июля 1922 г. был издан декрет ВЦИК и СНК о признании недействительными кабальных сделок на хлеб (С. У. № 43, ст. 515): благодаря этому постановлению, земледельческое население получало возможность освободиться от исполнения по кабальным сделкам на хлеб, в которые оно вынуждено было вступить под влиянием голода.

С упразднением ВЧК и ее органов, дело борьбы со спекуляцией переходит в ведение обыкновенных судов. Что касается органов управления, то они, применяясь к ст.ст. 137—139 и к ст. 193 Уголовного Кодекса, наблюдают за тем, чтобы не производилось спекулятивных сделок, в частности валютных операций, с явным нарушением установленных для их производства правил, и принимают меры к обнаружению и закрытию ростовщических притонов [6]).

2. Тунеядству всякого рода Конституция РСФСР противопоставила лозунг: «Не трудящийся, да не ест (ст. 18). В условиях военного коммунизма тунеядство превращалось в трудовое дезертирство.

Трудовым дезертирством признавалось всякое уклонение от трудовой повинности, в частности путем подлога документов, фиктивных должностей, фиктивных командировок, симуляции болезни и т. п. Губернским и уездным комиссиям по борьбе с трудовым дезертирством предоставлялось право налагать на трудовых дезертиров административные взыскания и передавать дела, влекущие за собой по своему характеру или последствиям более строгое наказание, в дисциплинарные товарищеские суды, народные суды или ревтрибуналы по принадлежности [7]).

С расформированием 14 декабря 1921 г. комиссий по борьбе с трудовым дезертирством (С. У. № 1, ст. 3) и с распадом, в условиях нэпа, самой трудповинности, тунеядство снова получает почву для своего развития. Некоторые директивы для борьбы с тунеядством пока дают лишь инструкции для органов городской и сельской милиции. Милиция должна не допускать знахарей, гадальщиков и гадальщиц, прорицателей и т. п. лиц, пользующихся для своей наживы доверчивостью, невежеством и суеверием других лиц, заниматься в виде промысла знахарством, гаданьем и ворожбой. Органы милиции запрещают трудоспособным гражданам, уклоняющимся от получения работы, заниматься нищенством в виде промысла и принимают меры к тому, чтобы лица, занимающиеся нищенством и бродяжничеством, не прибегали к каким-либо обманным уловкам с целью злоупотребления доверчивостью других лиц [8]).

---

[6]) Административная репрессия в отношении спекулянтов весною 1924 г., в период перехода от совзнака к твердой валюте, была существенно усилена уже упоминавшимся ранее положением 28-го мартао права х ОГПУ в части административных высылок, ссылок и заключений в концентрлагерь(см. выше стр. 87).

[7]) С. У. 1920, № 8, ст. 49; № 85, ст. 168; 1921, № 46, ст. 227.

[8]) Инструкция участковому надзирателю, ст.ст. 85 и 86, — волостному милиционеру — ст.ст. 75 и 76.

3. Проституция является неизменной принадлежностью всякого классового государства. Корни ее лежат в тех противоречиях, которые существуют между формами брака и половыми потребностями, с одной стороны, и в том экономическом и духовном порабощении, в котором находится женщина, —с другой. Жестокая борьба за существование, которая лишь при благоприятных условиях дает женщине в буржуазном обществе возможность завоевать себе независимое экономическое положение, — при неблагоприятных условиях (кризисы, мертвые сезоны и т. д.) выбрасывает женщину за ненужностью на самое дно жизни и вынуждает ее продавать свое тело. Вместе с ростом капитализма растет и армия проституции, отдающая себя в распоряжение привилегированных слоев буржуазного общества [9]).

После Октябрьской революции, коренным образом изменившей наш политический и экономический уклад, массовая проституция стала исчезать. На ряду с экономическим раскрепощением трудящихся, основными моментами, содействующими этому исчезновению, были: полное социальное раскрепощение женщины, изменение форм брака, привлечение женщины ко всем видам труда, широкая агитационная и просветительная работа.

Новая экономическая политика вызвала вновь усиление исчезавшей проституции. Из разных мест республики приходят сведения о возрождении всех видов профессиональной проституции, тайных притонов, сводничества. Волна проституции, разлагающая общественную жизнь, растет, а вместе с ней растут и неизменные ее спутники — венерические болезни [10]).

Обращая внимание всех органов местной власти на неотложность самой решительной борьбы с указанным злом, Наркомздрав, НКВД и ВЦСПС в своем руководящем циркуляре от 25 декабря 1922 г. указывают на необходимость принятия, кроме предупредительных мероприятий [11]), также и мер борьбы с проституцией, уже существующей, и с теми явлениями, какие она порождает.

---

[9]) Из циркуляра Наркомсобеза № 93 (Материалы междуведомственной комиссии по борьбе с проституцией, вып. I, 1921).

[10]) Из циркуляра Наркомздрава, НКВД и ВЦСПС губисполкомам для всех отделов и губпрофсоветам от 25 декабря 1922 г. о мероприятиях по борьбе с проституцией (Бюлл. НКВД, 1923, № 2).

[11]) Как на меры предупредительного характера, указывается на необходимость проявлять при увольнении женщин, вызываемом сокращением штатов, особой осторожности в отношении наиболее необеспеченных и экономически неустойчивых групп женщин, на организацию производственных артелей и общежитий для безработных женщин, на усиление заботы о беспризорных детях, на расширение агитационно-просветительной работы среди взрослого и юного тру-

Среди этих мер в первую голову предлагается усиление административного надзора за всеми местами, где может совершаться вовлечение трудового населения в разврат и женщин в проституцию. Этот надзор должен вестись губернским административным отделом и уездным управлением милиции в тесном сотрудничестве с женотделами и профсоветами. При этом старые методы надзора, применявшиеся в дореволюционной России и фактически приводившие не к защите женщины, а к ее угнетению, должны быть самым решительным образом отвергнуты. Сюда относятся облавы, преследование проституток, их принудительное освидетельствование и т. д. Борьба с проституцией не должна быть заменена борьбой с проститутками [12]).

Борьба с проституцией должна быть решительной борьбой с посредниками и пособниками проституции, притонодержателями, под какими бы замаскированными вывесками притоны ни существовали, с применением всех средств административного и судебного воздействия [13]).

Для успешного проведения всех мер по борьбе с проституцией необходимо участие как различных отделов губисполкомов, так и всех организаций трудящихся на местах.

Для координирования действий по борьбе с проституцией и для разрешения всех вопросов, возникающих в связи с местными условиями, создаются специальные органы в лице губернских советов по борьбе с проституцией. В виду сосредоточения руководства борьбой с проституцией в ведении Наркомздрава, указанные советы состоят при губздравотделе, имея представителей административного отдела, губпрофсовета и женотдела. Руководящим и об'единяющим работу губернских советов органом является центральный совет по борьбе с проституцией, который находится при Наркомздраве. В состав центрального совета вхо-

---

дового населения, имеющей целью выяснение трудящимся сущности проституции, недопустимости и позорности ее в трудовой республике и связанных с нею опасностей, и т. д.

[12]) Характеристику методов надзора, применявшихся в дореволюционной России, дает моя книга „О прикреплении женщины к проституции (Врачебно-полицейский надзор)", Каз. 1903. Как подробно выясняется в этой книге, исключительный режим врачебно-полицейского надзора за проституцией, отнимая у поднадзорной женщины возможность участия трудом в экономическом обороте, превращал подсобное, временное обращение к торговле своим телом в ремесло главное, постоянное и таким образом являлся системой прикрепления женщины к проституции.

[13]) Для борьбы с явлениями, порождаемыми проституцией, предлагается организация доступного и бесплатного лечения венерических болезней, предпочтительно путем организации диспансеров.

лят: нарком здравоохранения, заведующий венерологической секцией НКЗ, представители от НКВД, ВЦСПС и женотдела ЦК партии.

Центральный совет и губернские советы созывают периодические междуведомственные совещания по борьбе с проституцией всех соответствующих ведомств, организаций и хозорганов.

Указанные циркуляром 25 декабря административные меры борьбы с проституцией рассчитаны, главным образом, на таких социальных паразитов, как притонодержатели, посредники и пособники проституции. Обнаружение этих агентов проституции относится к задачам милиции.

Основная работа милиции по борьбе с проституцией, согласно специальной инструкции от 21 января 1924 г. [14]), заключается в раскрытии притонов разврата, в обнаружении и задержании лиц, промышляющих сводничеством, притонодержательством, вербовкой женщин для проституции (торговцы живым товаром) и сутенерством (проживание на средства проститутки), и в принятии мер к недопущению использования публично-увеселительных мест для целей проституции и превращения их в притоны разврата.

В целях практического осуществления указанных задач милиция: а) производит периодические обследования предприятий публично-увеселительного характера, как-то: кафе, пивных, ресторанов и т. п., пользуясь при этом правом беспрепятственного осмотра всех отдельных комнат и кабинетов обследуемого помещения; б) устанавливает постоянное наблюдение за так называемыми семейными банями, а в летнее время за бульварами, садами и скверами; в) производит обход отдельных жилых владений в тех случаях, когда имеются сведения о наличии в них притонов разврата.

Все лица, подходящие к категории притонодержателей и прочих посредников и пособников проституции, обнаруженные в результате милицейского обхода или обследования, подлежат задержанию и привлечению к судебной ответственности по ст. 170 или ст. 171 Уголовного Кодекса, а открытые притоны — немедленному закрытию.

Выполняя свои обязанности по раскрытию притонов разврата, милиция не может при этом применять каких-либо непосредственных репрессивных действий в отношении проститу-

---

[14]) Инструкция НКВД органам милиции по борьбе с проституцией (согласована с центральным советом по борьбе с проституцией). (Раб. Кр. милиция 1924, № 3—4).

ток и их клиентов, привлекая их, в случае необходимости, в качестве свидетелей по данному делу [15]).

4. Развивающееся по мере перехода от сурового режима военного коммунизма к нэп'у пьянство также потребовало принятия решительных мер борьбы с ним. Согласно циркуляру НКВД

---

[15]) По мысли, выраженной в циркуляре НКСО № 93, клиенты проституции заслуживают, конечно, самого резкого морально-политического осуждения. „Но было бы нецелесообразно делать их в настоящее время об'ектами судебного репрессивного воздействия (это, конечно, не относится к клиентам малолетней проституции, которые должны рассматриваться, как тягчайшие преступники) ибо в этом спутанном клубке уродливых половых отношений, который нам оставил в наследие капиталистический строй, пользование проституцией является нередко результатом не преступной воли, а недостаточной сознательности и непонимания творимого. Неуважение к женщине, позволяющее низводить ее до предмета купли и продажи, укоренившееся веками сознание половой безответственности мужчин и т. п., — все это должно преодолеваться не репрессией, а планомерной агитационно-просветительной работой, расчищающей путь к новому социалистическому сознанию в этой области“ (Материалы междув. комиссии по борьбе с проституцией, вып. I, стр. 11).

С своей стороны мы полагаем: потребитель, оплачивая, прямо или косвенно, и содержателя притона, и маклера, и торговца-зухера, вербующего женщин для проституции, остается главной и необходимой пружиной, которая обусловливает и приводит в движение всю систему посредничества. Притонодержатели, посредники и пособники проституции, против которых направляется вся сила уголовной репрессии, являются, по существу отношений, не более, как вспомогательными орудиями и помощниками потребителя в деле вербования, вовлечения и удерживания женщин в состоянии проституции.

Спрос оплачивает не только посредничество, но и самую проституцию. Проституция возникает лишь тогда, когда мужчине выгодно удовлетворить свою половую потребность посредством купли женского тела. Без вызывающего вмешательства потребителя, хотя бы оно выразилось в такой простейшей форме, как уплата вознаграждения за предоставленное ему тело, проституция так же обречена на гибель, как и при устранении экономических и социальных условий, вызывающих предложение.

Поэтому, чтобы в борьбе с проституцией не было серьезного недосмотра и явной непоследовательности, надо в советских условиях создать для потребителей проституции такую однозную социальную обстановку, которая невыгодностью состоять в категории покупщиков женского тела перевешивала бы выгоды купли. Для этого, пожалуй, на первое время было бы достаточно, не прибегая, при отсутствии особо отягчающих обстоятельств, к мерам уголовной репрессии, ограничиться изменением соответствующего пункта инструкции органам милиции по борьбе с проституцией в том смысле, чтобы, на ряду с притонодержателями и проч., и клиенты проституток, обнаруженные в результате милицейского обхода или обследования, подлежали установлению личности, и чтобы соответствующие милицейские списки открытых покупщиков женского тела опубликовывались во всеобщее сведение.

(По вопросу о мерах против личного использования женщины в целях разврата см. мою книгу: „Борьба с проституцией в Европе“, Каз. 1909, стр. 335 — 418).

от 14 декабря 1922 г. административные меры борьбы с пьянством должны заключаться в следующем: карать все виды открытого пьянства и связанного с ним бесчинства, а именно: появление в пьяном виде на улицах и в общественных местах; распитие в общественных местах, кафе, столовых, ресторанах и т. п. спиртных напитков выше установленной законом крепости; распитие спиртных напитков, хотя и установленной законом крепости, но в публичных помещениях, которым не предоставлено права отпуска этих напитков, и распитие в каких бы то ни было публичных или частных помещениях суррогатов спиртных напитков (самогонки). В указанных случаях караться должны как владельцы упомянутых помещений, так и граждане, принимавшие участие в распитии соответственных напитков [16]).

На органы милиции возлагается наблюдение, чтобы в местах общего пользования никто не появлялся в состоянии явного опьянения, угрожающего опасностью ему самому, окружающим лицам или общественному порядку. В этих случаях милиционер принимает меры к удалению пьяного или задерживает его впредь до отрезвления и составления протокола.

При составлении протоколов о появлении в месте общего пользования в пьяном виде, либо о распитии в недозволенных местах спиртных напитков, милиция выясняет, откуда и от кого нарушители получили спиртные напитки, и принимает необходимые меры к обнаружению виновных в их сбыте [17]).

Непрекращающаяся выделка самогона, наносящая вред и народному достоянию (так как на нее тратятся значительные хлебные запасы), и народному здоровью, вызвала необходимость нового усиления борьбы с этим злом. Еще 11 ноября 1922 г. ст. 140 Уголовного Кодекса РСФСР, предусматривавшая лишь приготовление и незаконное хранение с целью сбыта спиртных напитков и спиртосодержащих веществ (лака, политуры и т. п.), без надлежащего разрешения или свыше установленной законом крепости, дополняется установлением наказания и за самый сбыт, и за приготовление напитков без цели сбыта, и назначением повышенной кары за занятие незаконным приготовлением и хранением спиртных напитков в виде промысла (рецидивисты).

---

[16]) Цирк. Адморгуправления № 379 (Бюлл. НКВД, 1923, № 1).

[17]) Учитывая тот вред, который самогон приносит деревне, П. Зайцев считает необходимым в настоящее время бросить для сельсоветов, волисполкомов, а тем более для милиции и уголовного розыска, лозунг: „не пропустить ни одного пьяного, не составив на него протокола“ („Борьба с самогоноварением в деревне“, Власть Советов, 1923, № 5, стр. 57).

По декрету ВЦИК и СНК 9 января 1924 г. ст. 140 обрастает новыми дополнениями, устанавливающими повышенную наказуемость изготовления и хранения самогона для сбыта, а равно торговли самогоном, в виде промысла (С. У. № 8, ст. 50).

Указанным декретом подчеркивается необходимость классового подхода в борьбе с самогоном. Весь смысл этого нового закона заключается в том, что острие борьбы должно быть направлено на самогонщиков-промышленников (безразлично в городе или деревне), устраивающих фабрики и склады самогона и систематически в целях личного обогащения спаивающих наиболее неустойчивые элементы в среде рабочих и крестьян. В отношении этих классовых врагов трудящихся устанавливаются самые суровые кары, до конфискации всего имущества включительно.

Напротив, изготовление, хранение для сбыта, а равно торговля самогоном, совершаемые хотя бы и в виде промысла, но вследствие нужды, безработицы или по малосознательности и при том не в целях личного обогащения, а с целью минимального удовлетворения насущных потребностей своих или своей семьи, должно караться со значительно большей мягкостью: лицо, принадлежащее к трудовым слоям населения, если его толкнуло на преступный путь стечение тяжелых жизненных обстоятельств, не лишается возможности вернуться на путь производительного труда. Вводится наказание за изготовление, хранение, ремонт и сбыт, в виде промысла, аппаратов, специально служащих для изготовления самогона. Случайный сбыт самогона приравнивается к изготовлению самогона для личного потребления и карается штрафом [18]).

В случае обнаружения незаконного приготовления, хранения или сбыта самогона и проч., милиция задерживает лиц, изобличенных в означенных действиях, и производит выемку незаконно хранящихся напитков и веществ, а также аппаратов для их изготовления и тары для их хранения (бутылки, боченки и т. п.) [19]).

---

[18]) С. Аскарханов, „О борьбе с самогоном". Еженед. Сов. Юст. 1924, № 3—4, стр. 71 и 72.

[19]) Из штрафных сумм, взыскиваемых в судебном и административном порядке за незаконное приготовление, хранение и сбыт спиртных напитков и спиртосодержащих веществ, 50% идет на премирование сотрудников милиции, 25% — на вознаграждение прочих лиц, способствовавших обнаружению мест производства, хранения и сбыта упомянутых напитков и веществ, и 25% — в доход местных исполкомов (С. У. 1923, № 1, ст. 7; см. также инструкцию НКВД от 12/I—23 г. Бюлл. № 4, и ее подтверждение циркуляром от 15/V—24 г. № 193—Бюлл. № 18).

5. Распространение наркотизма в формах морфинизма и особенно кокаинизма в последнее время, в связи с войной и ее последствиями, приняло повсюду самые угрожающие размеры. Как указывает проф. М. Н. Гернет, «американская, итальянская, французская, швейцарская, бельгийская и русская литература бьют тревогу. Врачи вообще и психиатры в частности, криминалисты, педагоги и общая пресса обращают внимание на новую социальную опасность. Люди всех классов, разнообразных профессий, обоего пола, дети, молодежь, зрелые и старики становятся жертвами пагубной страсти» [20]).

По почину первой «научной конференции по вопросам наркотизма», происходившей в Москве в декабре 1923 г., вопрос о борьбе с кокаинизмом и прочими видами наркотизма остро встал на очередь. Отчеты московской комиссии о несовершеннолетних указывают на широкое распространение потребителей «морафета» (кокаина) среди детей и подростков. Социальный паразитизм обогащается новой категорией лиц, промышляющих одурманиванием граждан. Это торговцы наркотиками, содержатели притонов для нюхания кокаина и проч. Проект административных мер борьбы с такого рода элементами уже выработан НКВД и, надо думать, скоро станет законом.

6. «Считая недопустимым развитие среди граждан РСФСР ажиотажа, азарта и спекуляции», СНК своим декретом 19 декабря 1918 г. воспрещает устройство лотерей денежных и вещевых, а также розыгрыши денежных премий (С. У. № 98, ст. 1003) [21]).

---

[20]) Мих. Гернет, Наркотизм, преступность и уголовный закон. „Право и жизнь“, 1924, кн. 3 и 4, стр. 39.

[21]) Впоследствии, декретом 26 мая 1922 г. (С. У. № 35, ст. 414), СНК временно разрешил государственным учреждениям устройство лотерей в целях усиления средств: а) на борьбу с голодом и б) на нужды социального обеспечения, здравоохранения и культурно-просветительные. Лотереи, устраиваемые во всероссийском масштабе или выходящие за пределы одной губернии, подлежали разрешению СНК по представлениям НКФ; лотереи, устраиваемые в губернском или более узком масштабе, разрешались президиумом губисполкомов по представлениям губфинотделов. Порядок устройства местных лотерей потом, декретом СНК 31 мая 1923 г. (С. У. № 51, ст. 512), был изменен в том смысле, что разрешение на устройство местных лотерей с предварительной продажей билетов дается Наркомфином, а разрешение на устройство лотерей „аллегри“ дается губисполкомами по заключению губфинотдела.

Декретом СНК Союза ССР от 24 июля 1923 г. (С. У. № 85. ст. 836) устройство впредь каких бы то ни было лотерей как центральными, так и местными органами было безусловно воспрещено по всей территории Союза ССР, до 1-го

В 1922 г. было дозволено открытие заведений для платной игры в неазартные игры, как-то: биллиард, кегли и т. п., а равно и для физических развлечений (карусели, качели и т. д.), с особого в каждом случае разрешения отдела управления. При этом было определенно указано, что «открытие заведений для игры в карты и лото не разрешается» [22]).

На органы городской милиции возлагается обязанность воспрещать всякого рода азартные игры в местах общего пользования и принимать меры к обнаружению игорных притонов, владельцы коих промышляют устройством азартных игр или предоставлением для них помещений [23]).

Строгая линия, выявленная в указанных постановлениях центральных органов Советской власти к азарту, получила некоторый излом в политике местных органов, которые кое-где пошли на уступки потребностям нэпманского быта, допустив разного рода лото и казино. Это оказалось тем более легко сделать, что весь вопрос о клубах и дозволенных в них играх пока еще не получил законодательной нормировки, оставаясь об'ектом обязательных постановлений местных властей [24]).

7. К мерам борьбы с социальным паразитизмом примыкают мероприятия по борьбе с хулиганством.

По определению Уголовного Кодекса РСФСР, хулиганство — это озорные, бесцельные действия, сопряженные с явным проявлением неуважения к отдельным гражданам или обществу в целом (ст. 176). Предотвращение и прекращение всякого рода хулиганства возлагается на органы милиции; милиционер вправе задерживать лиц, изобличенных в хулиганстве.

Милиция не допускает в местах общего пользования буйства, драки, проявления бесстыдства, как-то: непристойной ругани и т. п. Милиция принимает меры к устранению жестокого обращения с животными [25]).

января 1924 г. Действие этого постановления потом было продлено „впредь до особого постановления СНК Союза ССР“ (С. У. 1924, № 32, ст. 284).

[22]) Декрет СНК 11/VIII—22 г. (С. У. № 51, ст. 651).

[23]) Инструкция участковому надзирателю, ст. 88, постовому милиционеру, ст. 42.

[24]) Проект административного устава распространяет на все другие клубы, кроме организуемых профсоюзами и органами политпросвета, правила, установленные для утверждения уставов и регистрации обществ, не преследующих цели извлечения прибыли. Помимо того, клубы подчиняются специальным правилам. Устройство или допущение в клубах азартных игр запрещается. Какие именно игры надлежит относить к азартным, должен определить НКВД особой инструкцией.

[25]) Инструкции постовому милиционеру, ст.ст. 38 — 40, волостному — ст.ст. 81—83, участковому надзирателю, ст. 94.

Особым циркуляром НКВД волисполкомы привлечены к систематическому наблюдению за хулиганствующими элементами и к активной борьбе с хулиганством на железных и трактовых дорогах, выражающимся в битье стекол вагонов проходящих поездов, в битье изоляторов телеграфных и телефонных линий, набросах на провода и т. п. [26]).

---

[26]) Циркуляр НКВД 22/X — 23 г, № 356 (Бюлл. № 25).

ГЛАВА V.

Обеспечение революционной законности в управлении.

§ 20. Борьба за революционную законность.

Лозунг революционной законности впервые был брошен постановлением VI всероссийского чрезвычайного с'езда советов «о точном соблюдении законов» (С. У. 1918 г., № 90, ст. 908).

Считая точное соблюдение законов РСФСР, основы которых были выработаны за год революционной борьбы, необходимым для дальнейшего развития и укрепления власти рабочих и крестьян в России, VI с'езд, 8 ноября 1918 года, постановляет «призвать всех граждан Республики, все органы и всех должностных лиц Советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных и издаваемых центральной властью постановлений, положений и распоряжений». Меры, отступающие от законов РСФСР или выходящие за их пределы, допустимы лишь в том случае, если они вызваны экстренными условиями гражданской войны и борьбы с контр-революцией. В каждом данном случае применение подобной меры должно сопровождаться: а) точным формальным установлением со стороны соответствующего советского учреждения или должностного лица наличности условий, требующих выхода из пределов закона, и б) немедленным сообщением соответствующего заявления в письменной форме в СНК.

Борьба за революционную законность в условиях гражданской войны, нового наступления мирового империализма и превращения Советской России в военный лагерь, представляла в ту пору суровые трудности. Областные учреждения еще продолжали тогда издавать свои законы и декреты, нередко противоречащие декретам центральной власти, внося хаос и путаницу в общую законодательную работу Советской Республики. На местах и в

областях создавался ряд преград и запретов, мешающих работе центра, стесняющих передвижение продуктов и людей в пределах Республики. Наконец, непомерно разрастающаяся ведомственная переписка и вредная канцелярская волокита, засоряя аппарат советских учреждений, грозила утопить живую работу Советской власти в море ненужной бумаги.

Исходя из этих соображений, В. И. Ленин подписывает, 8-го декабря 1918 г. (С. У. № 93, ст. 929), постановление Совета Раб.-Кр. Обороны «о точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти». Областным и местным советским учреждениям вменяется в обязанность «исполнять постановления и распоряжения центральной власти точно и беспрекословно», под угрозой привлечения к ответственности виновных в нарушении этого постановления «безотносительно к их положению и партийной принадлежности».

Одновременно с декларацией требования о соблюдении законности делаются попытки создать определенные гарантии к осуществлению этого требования.

VI с'ездом советов было вменено в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям, по требованию любого гражданина, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола. В протоколах должны быть указаны время, место и имена должностных лиц, или название учреждения, и сущность дела. Копия протокола тут же выдается жалобщику, а другая немедленно сообщается соответствующему высшему учреждению.

В конце 1919 г. на роль этой гарантии снова обращается внимание, на этот раз со стороны Совнаркома: «Право каждого гражданина требовать от должностных лиц составления краткого протокола, в случае неудовлетворения законных притязаний или волокиты, должно побуждать должностных лиц быстро и основательно рассмотреть законное требование гражданина; при этом составление протокола не есть еще жалоба и даже не влечет за собой жалобы, когда должностным лицом дается точный ответ, из которого для гражданина ясна неправильность его притязаний или невозможность удовлетворить его; во-вторых, только наличность такого письменного свидетельства может облегчить высшему учреждению, куда может обратиться гражданин, рассмотрение его просьбы» [1]).

---

[1]) Декрет СНК 30 декабря 1919 г. об устранении волокиты (С. У. № 1—2, стр. 7).

В связи с требованием составления протокола декретом СНК от 30 декабря 1919 г. оформляется право подачи гражданином жалоб в общеустановленном порядке подчиненности советских учреждений: жалобы на действия волостной администрации приносятся уисполкому, на волокиту или отказ уисполкома — губисполкому, на действия губисполкома — Совнаркому и Совета Раб.-Кр. Обороны — ВЦИК; на распоряжения, исходящие непосредственно от центральных учреждений, напр., наркомата, — Совнаркому.

Наблюдение за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и за правильным их движением было возложено декретом ВЦИК от 9 апреля 1919 г. на Государственный Контроль, а с преобразованием последнего, в 1920 г., в Рабкрин — на Рабоче-Крестьянскую Инспекцию.

В видах осуществления означенного задания при Госконе (потом при Рабкрине) были образованы центральное бюро жалоб и его местные отделения (С. У. 1919, № 23, ст.ст. 271 и 272). Жалобы и заявления принимаются бюро «от всех без исключения граждан Советской Республики», лично и по почте, в письменной и словесной форме. Рассмотрению бюро подлежат «все жалобы и сообщения, в которых содержатся указания на незакономерность, нецелесообразность и несогласованность обжалованных действий с декретами, распоряжениями и общим направлением политики центральной власти, а также жалобы на злоупотребления, канцелярскую волокиту, грубое обращение и т. п.». При этом заявления могут подаваться не только потерпевшими, но также лицами и учреждениями, не понесшими ущерба от обжалованных действий.

Не подлежат рассмотрению бюро жалобы на постановления СНК и ВЦИК. Что же касается жалоб на действия отдельных наркомов или на неправильные, нецелесообразные и незакономерные действия и распоряжения наркоматов, то таковые рассматриваются бюро на общих основаниях.

Жалобы, в которых указывается на незаконные или неправильные действия отдельных представителей власти, сообщаются руководителям последних для соответственного расследования и раз'яснения агентам о неправильности их образа действий; при обнаружении же в действиях агентов элемента злонамеренного или преступного, руководители обязаны привлечь виновных к ответственности и принять меры к устранению вредных последствий их поступков. Жалобы, содержащие в себе указания на

неправильные действия не отдельных должностных лиц, а советских органов подлежат исключительному ведению центрального бюро жалоб; лишь в случаях, нетерпящих отлагательства, заведующий местным бюро, получив таковую жалобу, обязан, одновременно с сообщением центральному бюро о содержании жалобы, сам принять необходимые меры для проверки жалобы и обнаружения виновных в незаконных действиях.

Одновременно с направлением жалобы должны быть приняты меры к охране прав и интересов жалобщиков, путем сношения с учреждениями и лицами, на действия которых принесена жалоба, о приостановлении или отсрочке приведения в исполнение обжалованного действия [2]).

Уточняя порядок подачи жалоб и заявлений, президиум ВЦИК своим циркулярным постановлением от 30 июня 1921 г. предлагает руководствоваться в этом деле следующими положениями.

Все жалобы и заявления, как общее правило, проходят через местные бюро жалоб и заявлений при местных органах РКИ и разрешаются, по возможности, на месте.

Бюро жалоб предоставляется право приостановки административных распоряжений: распоряжения бюро жалоб на местах, подтвержденные заведующим отделом РКИ, а в центре наркомом РКИ о приостановлении решений до рассмотрения их бюро жалоб, обязательны для всех учреждений. Потом эта возможность оформляется Положением о НКРКИ 9 января 1922 г., как право РКИ «приостанавливать явно незаконные распоряжения и действия учреждений и должностных лиц, могущие принести материальный или финансовый ущерб Республике» (ст. 3 п. «г»).

---

[2]) Узаконения о порядке подачи жалоб всячески стремятся оградить жалобщика от всякого рода неприятностей и помех при подаче жалоб. По постановлению Наркомгоскона от 4 мая 1919 г. (С. У. № 23, ст. 271), заявителям, коих жалобы и заявления не будут носить злостного или заведомо ложного клеветнического характера, гарантируется полная безопасность и, при желании, соблюдение в тайне их имени. Циркулярное постановление президиума ВЦИК от 30 июня 1921 г. (С. У. № 49, ст. 254) констатирует, что „в уездах и губернских городах не только отдельные жалобщики, но и делегаты от волостных и сельских советов встречают препятствия для проезда в центр. Мало того, бывают случаи, когда подавшие в центр жалобу, подвергаются арестам и другим репрессиям на местах, что решительно противоречит приемам управления Советской власти". Этим постановлением ВЦИК пытается положить предел подобным злоупотреблениям: „жалобщики ни в коем случае административным репрессиям не подвергаются; за жалобы и заявления злостного или заведомо клеветнического характера граждане подвергаются репрессиям только по приговорам судебных учреждений".

Означенное право РКИ не распространяется на постановления исполкомов (им президиумов), а также народных комиссаров [3]).

Решения бюро жалоб, подтвержденные заведующим отделом РКИ на местах, а в центре НКРКИ, обязательны для всех учреждений и могут быть обжалованы в установленном порядке. Приостановления действий и распоряжений, предписанные местными органами РКИ, могут быть аннулированы только высшей инстанцией РКИ; приостановления действий и распоряжений, подтвержденные НКРКИ, могут аннулироваться только ВЦИК, СНК и СТО.

Дальнейшее уточнение деятельности бюро жалоб было произведено «инструкцией для губернских бюро жалоб РКИ» от 29 июля 1922 г.

По этой инструкции, губернские бюро жалоб принимают к своему производству дела по жалобам на неправильные действия и распоряжения всех учреждений и должностных лиц, подотчетных губинспекции, за исключением органов судебных и приравненных к ним (напр., земельных комиссий).

После расследования по жалобе силами губинспекции и ее уездных уполномоченных (существовавшие ранее уездные бюро жалоб были ликвидированы вместе с упразднением, по постановлению IX Съезда Советов, при исполкомах отделов РКИ), жалоба разрешается в бюро коллегиально, простым большинством голосов [4]).

Если при рассмотрении жалобы губернским бюро будут признаны неправильными распоряжениями уездных исполкомов и их президиумов, то означенные распоряжения передаются бюро для их отмены в губисполком. Жалобы на губисполкомы, вместе с материалами расследования, направляются через центральное бюро жалоб, на разрешение президиума ВЦИК, каковой, как известно, является по Конституции РСФСР не только высшим законодательным и распорядительным, но и контролирующим органом РСФСР (ст. 31).

---

[3]) Как можно судить по прим. 1 к п. „г“ ст. 3 Положения о НКРКИ от 9 января 1922 г. (С. У. № 32, ст. 384), бюро жалоб имели право, в необходимых случаях, не только приостанавливать, но и отменять обжалованные действия и распоряжения. Так понимала права бюро жалоб и сама практика (ср. ст. Александра Г. „Бюро жалоб и прокурорский надзор“ в Изв. РКИ за 1922 г. № 16, стр. 4).

[4]) Момент коллегиальности в разрешении жалобы в бюро, в котором вся власть сосредоточивается в лице заведующего, об'ясняется попыткой создать при бюро особое присутствие для рассмотрения жалоб, с участием сотрудников, производивших расследование по жалобе, юрисконсульта и представителей от трудящихся.

Все остальные жалобы разрешаются самим губернским бюро по существу.

В случае необходимости, управляющий губинспекцией делает распоряжение о приостановлении или отстрочке исполнения обжалованных действий. Распоряжения исполкомов и их президиумов могут быть приостанавливаемы лишь в порядке, установленном для направления дел по жалобам на них.

Уездные уполномоченные губинспекции принимают и разрешают дела по жалобам на действия подотчетных им должностных лиц и учреждений применительно к порядку, установленному для губернских бюро.

Распоряжения и постановления уездных уполномоченных могут быть обжалованы заинтересованными лицами и учреждениями в губернское бюро жалоб, а постановления последнего — в центральное бюро жалоб в двухнедельный срок со дня, когда обжалованное постановление стало известно жалобщику. Жалобы подаются в то бюро (или тому уполномоченному), постановление коего обжалуется, и последним пересылаются по принадлежности со всем производством по делу и необходимыми об'яснениями. Подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалованного постановления бюро жалоб, если на то не последует особого распоряжения управляющего губинспекцией или уездного уполномоченного, по принадлежности.

Постановления и распоряжения бюро жалоб и уездных уполномоченных сообщаются жалобщику и учреждениям, до которых они относятся, и подлежат обязательному исполнению в сроки, устанавливаемые бюро. Последнее следит за исполнением своих постановлений и принимает все необходимые к тому меры. В случае упорного уклонения от исполнения решений бюро (или уполномоченного), последнее привлекает виновных к судебной ответственности по ст. 107 Уголовного Кодекса РСФСР или сообщает о том в центральное бюро жалоб.

Доступность обращения пролетарских слоев в бюро жалоб обеспечивается полным освобождением подаваемых в бюро заявлений и жалоб от гербового и канцелярского сбора и даже от оплаты почтовыми знаками адресуемой в бюро корреспонденции [5]).

Сравнивая оформившуюся таким образом в деятельности бюро жалоб РКИ возможность обжалования действий и распоряжений должностных лиц и органов Советской власти с так называе-

[5]) Вопросу о бюро жалоб РКИ, а также характеристике права жалоб в отдельных ведомствах, особенно финансовой жалобы, посвящена статья М. Загряцкова „Право жалобы" в журнале „Право и Жизнь" за 1924 г., кн. 3 и 4, стр. 54—78.

мой административной юстицией буржуазных государств, мы не без основания можем рассматривать наши бюро жалоб в той форме, в какой они сложились к 1922 году, как некоторый зародыш административной юстиции. Конечно, они не являлись органами судебного обжалования незакономерных актов управления, но известная обособленность РКИ от активного управления и те гарантии, которыми обставлялась подача и рассмотрение жалоб в бюро, приближало этот выработавшийся в советской практике метод обеспечения законности к юрисдикции.

При этом необходимо указать и на те характерные особенности в устройстве бюро жалоб, которые коренным образом отличают их от буржуазных аналогий в области административной юстиции. Как органы Рабоче-Крестьянской Инспекции, бюро жалоб являлись резкими антиподами чиновничьих органов буржуазной юрисдикции по своему классовому составу: по постановлению Наркомгоскона от 24 мая 1919 г. (С. У. № 23, ст. 272) во главе местных бюро жалоб ставился заведующий из лиц, рекомендуемых местными партийными и профессиональными организациями; для ближайшего участия в работах бюро обязательно приглашались представители местных рабочих и крестьянских организаций; во всех случаях расследования жалоб и заявлений на местах непременно привлекались понятые из рядов трудящихся масс.

С другой стороны, полномочия бюро жалоб не ограничивались, как это имеет место по общему правилу в буржуазных постановках административной юстиции, чисто формальной проверкой актов управления с точки зрения их законности. Не замыкаясь в рамки узкой легальности и будучи далеки от всякого формализма, бюро жалоб входили в оценку не только законности обжалованных действий и распоряжений, но также и их целесообразности и согласованности с общим направлением политики центральной власти. При такой широте оценок, присвоенных бюро жалоб, прославленные достижения в этом направлении буржуазного права, как хотя бы выработавшаяся в практике государственного совета во Франции возможность отменять, по жалобам, акты управления, связанные с так называемым «отклонением власти» (détournement de pouvoir) от законной цели акта [6]), находились в руках наших бюро жалоб уже с момента их образования.

Фактически бюро жалоб, с наступлением нэпа, в период 1921 и 1922 г.г. завоевали большую популярность среди широ-

---

[6]) См. мой „Очерк административного права“, М. 1923, стр. 182.

ких трудовых масс. Дела и жалобы по неправильному распределению жилой площади и отводу помещений, реквизиции и конфискации, производимые в административном порядке, жалобы на нарушение законов о гужевой повинности, на медленность и канцелярскую волокиту, на незакономерные административные аресты и взыскания, неправильное наложение штрафов, неправильное и незакономерное взыскание продналога, злоупотребление властью, не имеющее характера превышения, грубость должностного лица, отказ в принятии заявления — вот приблизительный перечень дел, которые рассматривались и разрешались в это время бюро жалоб. Общее число разрешенных бюро жалоб в центре и на местах дел за указанные два года определяется сотнями тысяч [7]).

Подчеркнутое в резолюциях IX всероссийского с'езда советов стремление усилить, в условиях новой экономической политики, революционную законность (С. У. 1922, № 4, ст. 42) было воплощено в жизнь изданием ряда кодексов, образующих вместе с Конституцией нормативный фундамент советского строительства, упрочением судебного аппарата, реорганизацией судебной защиты и учреждением прокурорского надзора за соблюдением законов.

На прокуратуру было возложено осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц, путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений.

Обязанности по надзору за законностью распределяются между прокурором республики (во главе прокуратуры, в качестве прокурора республики, стоит народный комиссар юстиции) и губернскими прокурорами и их помощниками на местах.

На прокурора республики возлагается: а) наблюдение за законностью действий всех наркоматов и иных центральных учреждений и организаций и внесение предложений об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений или постановлений и б) опротестование указанных распоряжений и постановлений в СНК и президиуме ВЦИК на предмет их отмены. Принесение протеста прокурором не приостанавливает, однако, проведения в жизнь опротестованного постановления или решения.

Прокуроры на местах, с своей стороны, обязаны: а) входить

---

[7]) Леонов, О деятельности Бюро Жалоб. Изв. РКП, 1922, № 6—7, стр. 10.

с представлением в исполкомы об отмене или изменении изданных подчиненными им органами незаконных распоряжений и постановлений и б) опротестовывать указанные распоряжения и постановления через прокурора республики в СНК или президиум ВЦИК [8]).

Учреждение прокуратуры, как органа государственного надзора за революционной законностью, не замедлило вызвать у практических работников сомнения и вопросы, имеет ли смысл, и какой именно, дальнейшее существование, параллельно с прокуратурой, бюро жалоб. Не являются ли бюро жалоб в настоящее время пережитком эпохи «военного коммунизма», который будет создавать лишь «юридическую путаницу» и разнобой с прокуратурой? В связи с ошибочным взглядом о поглощении функций бюро жалоб прокуратурой, стихийно начинается ликвидация бюро на местах.

НКРКИ приказом от 13 июля 1922 г. (№ 67, § 2) предписывает немедленно приостановить эту самовольную ликвидацию. Вопрос о разграничении и размежевании органов прокуратуры и бюро жалоб РКИ, в области осуществления ими функций надзора за закономерностью действий всех должностных лиц и учреждений, делается предметом уточнения и согласования. Наконец, циркуляром НКРКИ и НКЮ от 5 октября 1922 г. (Приказ по НКРКИ, № 92, § 2), вопрос о разграничении компетенции органов прокуратуры и бюро жалоб РКИ разрешается следующим образом.

При наличии в жалобах и заявлениях, приносимых в бюро, определенных указаний на явные признаки совершенных кем-либо преступных деяний, предусмотренных Уголовным Кодексом РСФСР, или в случае, если таковые признаки обнаружатся в процессе производимого бюро жалоб по этим делам расследования, бюро направляют эти дела в суд или прокурору, по принадлежности (применительно к ст. 105 Угол. Проц. Код.), для возбуждения против лиц, виновных в совершении преступных деяний, уголовного преследования. Произведенное бюро жалоб по таким делам расследование должно служить для судебно-следственных властей и прокуратуры материалом дознания; в этих случаях бюро жалоб является органом подсобным прокуратуре и суду, содействующим последним в деле обнаружения и расследования преступлений, главным образом, должностных и хозяйственных.

---

[8]) С. У. 1922, № 36, ст. 424, и Положение о судоустройстве РСФСР, ст. ст. 78, 85 и 87 (п. п. „а“ и „б“).

Напротив, все поступающие в органы прокуратуры жалобы и заявления, содержащие указания на неправильные, нецелесообразные и хотя бы незакономерные действия должностных лиц, но не содержащие признаков уголовно-наказуемых деяний, и могущие быть разрешенными РКИ в пределах предоставленных ей по закону полномочий, передаются прокуратурой по принадлежности в соответствующие бюро жалоб РКИ.

Таким образом, бюро жалоб сохраняют за собою все свои права и возможности по рассмотрению и разрешению жалоб и заявлений о неправильных, нецелесообразных и незакономерных действиях и распоряжениях должностных лиц и учреждений, за исключением лишь тех дел, которые касаются предусмотренных Уголовным Кодексом преступных деяний. Область уголовно-наказуемого — это уже предмет ведения прокуратуры и суда.

В случае неисполнения постановлений бюро жалоб лицами и учреждениями, которым они пред'явлены, органы РКИ сообщают об этом прокуратуре, обязанной в этих случаях возбуждать против виновных уголовное преследование по ст. 107 Угол. Код., за бездействие власти.

Так между бюро жалоб РКИ и прокуратурой устанавливается полная определенность взаимоотношений: при взаимной поддержке они получают возможность служить одним сложным рычагом в деле утверждения революционной законности [9]).

В настоящее время задачи бюро жалоб сужены реформой НКРКИ по Положению 6 сентября 1923 г. Общий уклон в сторону рационализации отразился в новом определении задач бюро жалоб. На бюро жалоб и заявлений, по Положению 6 сентября, возлагается прием жалоб и заявлений, содержащих указания на несовершенство госаппарата, на пренебрежительное отношение к нуждам трудящихся, на бюрократизм, волокиту и т. д. [10]).

---

[9]) По вопросу о взаимоотношениях бюро жалоб и прокуратуры см. Александр Г., Бюро жалоб и прокурорский надзор. Изв. РКИ. 1922. № 16, стр. 4, и Б. Иевлев, РКИ и прокуратура. Там же, № 18, стр. 5—7.

[10]) Декретом 6 сентября 1923 г. об освобождении РКИ от ряда принадлежавших ей функций рабоче-крестьянская инспекция — по линии бюро жалоб была освобождена от принятия и рассмотрения заявлений и жалоб, не содержащих указаний на несовершенство госаппарата и на проявляемое должностными лицами пренебрежительное отношение к нуждам и интересам рабочих и крестьян, отрывающее госаппарат от трудящихся масс.

Получивший первоначальное свое развитие в бюро жалоб зачаточный орган административной юстиции вряд ли удастся сохранить при перестройке бюро по общему плану РКИ 6-го сентября. При таких условиях снова приобретают актуальность проекты более определенно оформленной организации

§ 21. Ответственность должностных лиц.

Позиция Советского государства в вопросе об ответственности должностных лиц резко противоположна позиции буржуазного государства. Приспособив чиновничество к проведению в жизнь и охранению интересов командующего класса, буржуазия оберегает чиновников от привлечения к суду гражданами, пострадавшими от их действий. Она наделяет своих чиновников так называемой административной гарантией, слагающейся из разного рода затруднений и помех, которые вырастают перед потерпевшим, если он потребует от чиновника возмещения незаконно причиненного его служебными действиями ущерба или если он вздумает привлечь чиновника к уголовной ответственности.

Получив в наследие от царизма старый госаппарат, построенный из чуждых и даже враждебных и саботирующих элементов, Советская власть не имела ни малейшего интереса к предоставлению советским служащим какой-либо «административной гарантии». Вместо буржуазных гарантий перед преступным чиновничеством в революционных условиях оказывалась ЧК. Она должна была планомерно проводить в жизнь, без каких-либо проволочек, непосредственную борьбу с преступлениями по должности.

административной юстиции. Из прежних проектов мы отметим здесь следующие два: один, выработанный комиссариатом государственного контроля в 1918 г., (положение о комитете при госконтроле для рассмотрения жалоб, приносимых на действия должностных лиц и правительственных учреждений), и другой, разработанный, при моем участии, институтом советского права в 1921 г. (положение о верховном административном суде и об областных и губернских судах Республики).

Первый из названных проектов был отвергнут специальным совещанием, которое признало „учреждение административного суда несвоевременным и слишком сложным", заменив его проектом бюро жалоб, получившим осуществление в 1919 г.

Выдержки из проекта административной юстиции, выработанного НКГК, даны М. Загрядковым в его статьях „Административная юстиция и право жалобы" (Право и Жизнь 1923 кн. 5 и 6, стр. 90—92).

Проект института советского права напечатан в виде приложения к моей статье „Об утверждении законности в советском строительстве" (Советское Право 1922 № 1, стр. 128—134).

Изучение форм борьбы за революционную законность, складывающихся в процессе образования Союза ССР и получивших свое конституционное оформление в учреждении Верховного Суда Союза ССР, призванного, между прочим, к даче заключений по требованию Союзного ЦИК'а о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции, выходит за пределы наших задач.

И не могло быть места для каких-либо помех и послаблений для должностных лиц перед рабоче-крестьянским судом.

Ответственность должностных лиц может быть уголовной, гражданской и дисциплинарной.

Должностные (служебные) преступления подлежат в настоящее время ведению губернского суда и некоторые — народного суда, в составе народного судьи и двух народных заседателей [1]).

Иски к государственным органам или должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного и отчужденного имущества, рассматриваются губернским судом по гражданскому отделению; ведению того же суда подлежат также иски, пред'являемые к уездному исполкому или городскому совету уездного города в целом (а не к их отделам). Дела по искам к наркоматам или приравненным к наркоматам центральным учреждениям и к губисполкомам в целом (а не к их отделам и управлениям) подсудны верховному суду по гражданской судебной коллегии. Все другие дела по искам к должностным лицам или госорганам подлежат ведению народного суда, в составе народного судьи и двух заседателей (ст. ст. 23, 24 и 21 Гражд. Проц. Кодекса РСФСР)

Дисциплинарная ответственность должностных лиц регулируется в настоящее время декретом ВЦИК о дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях от 27 января 1921 г. (С. У. № 8, ст. 58) и положением о дисциплинарных судах 7 июля 1923 г. (С. У. № 54, ст. 531).

По декрету ВЦИК от 27 января 1921 г., дисциплинарные взыскания могут налагаться наркомом на всех служащих центральных и местных учреждений своего ведомства, членами коллегий — на служащих тех отделов, коими они заведуют и соответствующих подотделов местных учреждений, президиумом ВЦИК и Сов-

---

[1]) Ведению губсуда, согласно ст. 26, п. „в" Уг. Проц. Код., подлежат: злоупотребление властью, превышение и бездействие власти, халатное отношение к службе, неправосудие, незаконное задержание, присвоение и растрата при отягчающих обстоятельствах, получение и дача взятки при отягчающих обстоятельствах, провокация взятки, служебный подлог и разглашение сведений, не подлежащих оглашению, поскольку дела об этих преступлениях не направляются в указанных законом случаях в дисциплинарном порядке. Ведению нарсуда подлежат: оглашение данных предварительного следствия и дознания без разрешения, присвоение и растрата вверенного по службе имущества (без отягчающих обстоятельств), получение и дача взятки (без отягчающих обстоятельств) и непредставление в срок сведений и справок, обязательных по закону (ст. 105 а, I ч. ст. 113, ч. I ст. 114 и 114а и ст. 118 Угол. Кодекса).

наркомом — на членов местных исполкомов и их президиумов, президиумом губ- и уисполкомов — на служащих всех подведомственным им учреждений и отделов и на членов нижестоящих исполкомов, а заведующими губернскими отделами — на служащих своего отдела [2]).

Указанными учреждениями и лицами, по декрету 27 января 1921 г., могли быть налагаемы в качестве дисциплинарных взысканий: а) выговор, б) выговор с опубликованием в печати и в) арест до двух недель [3]).

В приведенном перечне обращает на себя внимание арест, как дисциплинарная мера. Применение в Советской республике ареста в борьбе за служебную дисциплину стоит в тесной связи с теми условиями, в которых находилась Советская власть в период гражданской войны. Эпоха военного коммунизма требовала военных методов для сохранения дисциплины. Но когда краткосрочный арест выпал и из системы наказаний и даже из круга административных взысканий, он оказался неуместным пережитком и в системе дисциплинарных мер [4]). Арест, как дисциплинарная мера, трудно совместим с необходимым для служащего престижем. В нормальных условиях для поддержания дисциплины в госучреждениях достаточно мер порицания, связанных для служащего с угрозой потерять общественное доверие и службу.

---

[2]) Исторически рассматриваемому декрету предшествует декрет 26 апреля 1920 г. (С. У. № 32, ст. 155), каковой предусматривал возможность наложения дисциплинарных взысканий на членов всех местных исполкомов, кроме президиума ВЦИК, СНК и Совета Обороны, также наркомом внутренних дел и наркомом продовольствия (последним на основании особых полномочий, предоставленных ему декретом 9 мая 1918 г.; ср. выше, стр. 179.

VIII всероссийским с'ездом советов было поручено ВЦИК этот декрет от 26 апреля 1920 г. пересмотреть, исходя из принципа, что дисциплинарные взыскания на членов исполкомов, хотя бы и состоящих заведующими отделами, не могут налагаться наркомами (С. У. 1921. № 1, ст. 1, отд. IV, п. 6). Результатом этого пересмотра и явился излагаемый в тексте декрет от 27 января 1921 г.

[3]) По декрету 26 апреля 1920 г. сюда присоединялось еще перемещение на низшую должность, но декрет 27 января 1921 г. не ввел этой служебной меры в число дисциплинарных взысканий.

[4]) Разумеется, мы не имеем здесь в виду тех отраслей советской службы, которые требуют военной дисциплины, как служба милиции, где арест сохраняет и должен сохранять твердое место в качестве дисциплинарного взыскания (ср. Дисциплинарный Устав Рабоче-Крестьянской Милиции 16/VIII—23 г., ст. 21 п. 5).

Исключительный характер имеет предоставленное постановлением ВЦИК и СНК СССР от 13 июня 1924 г. (Изв. ЦИК № 141) Наркомпути временно право подвергать должностных лиц транспорта за служебные проступки аресту до 3 месяцев.

Арест, как дисциплинарное взыскание, был у нас отменен в виду его несоответствия Кодексу Законов о Труде, изд. 1922 г. [5]).

С выпадением из круга взысканий, устанавливаемых декретом 27 января 1921 г., ареста, возможности дисциплинарного воздействия свелись к единственной мере: выговору (с опубликованием в печати или без такового» [6]).

Ограниченность дисциплинарного воздействия вышестоящего органа в отношении нижестоящих и начальства в отношении подчиненных требовала новых и более организованных форм дисциплинарной ответственности. Такой формой явились дисциплинарные суды по Положению 7 июля 1923 г.

Учреждение дисциплинарных судов, на ряду с общими судами, было вызвано потребностью в подвижном аппарате, способном к быстрому маневрированию в запутанных извилинах служебной деятельности. Дисциплинарный суд должен легко настигать правонарушения, трудно схватываемые тяжелым аппаратом уголовного суда.

«Рожденный в правовой борьбе против эксплоататоров, наш Уголовный Кодекс рубит широко, его удары грубы и резки, как сама революция. Яркой иллюстрацией может служить хотя бы то обстоятельство, что из 15 статей главы о должностных преступлениях 8, т.-е. свыше 50 процентов, имеют своей санкцией высшую меру наказания [7]).

Дисциплинарный суд должен настичь правонарушения, не подпадающие под тяжесть уголовной репрессии, которые рисковали оставаться в недрах учреждения невскрытыми, необличенными, загнанными внутрь.

---

[5]) См. перечень постановлений, изданных до введения в действие Кодекса Законов о Труде, изд. 1922 г., сохраняющих силу, а также утративших ее (С. У 1923 № 34—35, ст. 376, перечень постановлений, сохраняющих силу, гл. V п. 1)

[6]) Специальные правила о дисциплинарных взысканиях установлены для милиции. На совершивших проступок служащих милиции могут быть налагаемы следующие взыскания: а) замечание, предостережение словесное или в приказе, б) выговор словесный, в предписании или в приказе, в) неувольнение из казарменного помещения во внеслужебное время не свыше двух недель, г) лишение права на повышение по службе, а также на получение наград и отличий по службе от 4-х до 8-ми месяцев, д) арест до 30 суток, е) смещение на следующую низшую должность. Право налагать дисциплинарное взыскание принадлежит начальникам — от начальника милиции республики до старшего милиционера включительно, при чем с повышением иерархического ранга начальника повышаются его права по кругу и размеру взысканий. (Дисциплинарный Устав Рабоче-Крестьянской Милиции 16/VIII—23 г., гл. V).

[7]) А. Вышинский, Дисциплинарные суды и должностные преступления. Ежен. Сов. Юст. 1923 № 30,ст. 675.

Дисциплинарные суды учреждаются в целях борьбы со служебными упущениями, проступками и неправильными действиями лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах, если эти действия не подлежат наказанию в уголовном порядке.

При ВЦИК образуется главный дисциплинарный суд, действующий в составе председателя и двух членов, назначаемых президиумом ВЦИК. При губернских (областных) исполкомах организуются губернские (областные) дисциплинарные суды, в составе трех членов, назначаемых сроком на один год губисполкомами (один должен быть из состава членов президиума губисполкома, один из состава местного губсуда и один — по выбору губисполкома).

Подсудность дисциплинарных судов определяется не по об'екту, — не по характеру преступлений, как это делает Уголовно-Процессуальный Кодекс, а по суб'ективным признакам. Служебные упущения и проступки членов ВЦИК и членов ЦИК'ов автономных республик, наркомов и их заместителей, членов коллегий наркоматов, членов СТО и Малого Совнаркома, председателей и членов президиумов губисполкомов и ответственных должностных лиц центральных учреждений и наркоматов, не ниже заведующих отделами, а также директоров и членов правления трестов и отдельных предприятий, подчиненных непосредственно центру, подсудны главному дисциплинарному суду. Дела о служебных упущениях и проступках членов губернских и уездных исполкомов, должностных лиц, избираемых или утверждаемых губисполкомом, директоров и членов правления трестов, а также отдельных предприятий, подведомственных губернским отделам местного хозяйства (либо совнархозам), подсудны губернским дисциплинарным судам [8]).

---

[8]) Положение 7 июля 1923 г. в определении подсудности дисциплинарным судам далеко не исчерпывает круга должностных лиц, в том числе даже и ответственных: так, должностные лица центральных учреждений и наркоматов, занимающие должности ниже заведующих отделами, хотя и ответственные, а равно консультанты, инспектора, инструктора и проч. не входят в круг лиц, подсудных главному или губернским дисциплинарным судам.

Ненормальность такого положения осложняется тем, что Уголовный Кодекс II частью ст. 105 и др. предусматривает возможность дисциплинарной ответственности всех вообще должностных лиц, без разделения на ответственных и неответственных. Между тем эту ответственность нельзя осуществить в порядке декрета 27 января 1921 г., ибо санкция ч. II ст. 105 содержит в себе такие меры взыскания, как увольнение от должности и обязанность возмещения вреда: таких взысканий не может наложить начальство должностного лица, ограниченное правом выговора, но лишь дисциплинарный суд. (Ср. А. Иодковский, О дисциплинарной ответственности. Еженед. Сов. Юст. 1923 № 47, стр. 1083).

Право направления дел в дисциплинарный суд принадлежит учреждениям и лицам, коим предоставляется по декрету 27 января 1921 г. право непосредственного наложения дисциплинарных взысканий, если, по их мнению, направление дела в дисциплинарный суд более соответствует серьезности допущенного должностного упущения или проступка. Равным образом, дела в дисциплинарный суд могут направлять верховный и губернский суды, если они, в своих распорядительных заседаниях, признают, что привлеченные к суду за служебные преступления лица, подведомственные дисциплинарным судам, не подлежат наказанию в уголовном порядке [9]).

В главный дисциплинарный суд дела направляются также президиумом ВЦИК, президиумами ЦИК'ов автономных республик, СНК, СТО и прокурорами республик.

Дисциплинарные суды вправе налагать следующие меры взыскания: а) замечание, б) выговор с опубликованием в печати или без опубликования, в) перемещение на другую должность, г) арест домашний на срок от 3 суток до 1 месяца, д) лишение права занимать ответственные должности в государственных органах до двух лет, е) увольнение от должности и ж) возложение обязательств загладить причиненный вред или возместить ущерб.

В распоряжении дисциплинарного суда, таким образом, целая лестница взысканий, способная достаточно легко и достаточно гибко охватить многочисленные погрешности служебного характера. К тому же, дисциплинарным судам предоставляется право при наложении взысканий соединять указанные меры взыскания.

Некоторые сомнения в системе взысканий может вызвать со стороны своей целесообразности домашний арест, который, по справедливому замечанию А. Вышинского, «легко превращается, при нашей характерной перегрузке, в блаженный отдых».

Производство в дисциплинарных судах строится на началах быстроты, решительности и упрощенности. Вызов обвиняемого обязателен, однако неявка его без уважительных причин не останавливает производства дела. Суд вправе поручить одному из своих членов дополнительное, вне суда, расследование отдельных обстоятельств дела или всего дела. Суду предоставляется право производить слушание дела при закрытых дверях.

---

[9]) По ст. 105 и сл. Угол. Код. злоупотребление властью, превышение, бездействие и дискредитирование власти, халатное отношение к службе и др. действия караются в дисциплинарном порядке, если они не совершались должностным лицом систематически или из соображений корыстной или иной личной заинтересованности и не имели особо тяжелых последствий и не угрожали, заведомо для должностного лица, тяжелыми последствиями.

Никакого специального представительства сторон при рассмотрении дела не допускается. Однако, лица и учреждения, возбудившие дисциплинарное преследование, а в подлежащих случаях и заинтересованное в деле начальство привлекаемых лиц, а также представитель прокуратуры, вызываются, если они того потребуют, к об'яснению лично или через специально на то уполномоченных лиц. Обвиняемому должно быть предоставлено последнее слово.

Постановления губернских (областных) дисциплинарных судов могут быть в семидневный срок обжалованы в главный суд. Постановления главного суда никакому обжалованию не подлежат.

Дисциплинарное производство может быть возбуждено не позднее одного года со времени совершения служебного проступка или упущения.

Добавление

К стр. 24 и 30—32.

Положение Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР. Об административном отделе губернских и областных исполкомов.

(Печатается в извлечении.)

Во исполнение постановления III сессии ВЦИК X созыва об упрощении аппаратов губернских исполнительных комитетов (примечание к ст. 1-й) Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров постановляют:

РАЗДЕЛ I.

О задачах губернских административных отделов.

1. На административный отдел губернского исполнительного комитета возлагается:

а) проведение в жизнь постановлений и распоряжений центральных и местных органов власти по вопросам административного характера, надзор за соблюдением населением и должностными лицами указанных постановлений и принятие мер к их выполнению;

б) установление и охрана революционного порядка и безопасности;

в) борьба с преступностью в пределах предоставленных ему прав;

г) проведение в жизнь мероприятий по укомплектованию, обучению службе и снабжению милиции;

д) руководство деятельностью мест заключения и осуществление мероприятий центральной и местной власти в области карательной политики, надзор за соблюдением действующих положений исправительно-трудового воздействия всеми учреждениями исправительно-трудового характера, относящимися к компетенции Главного Управления местами заключения НКВД;

е) руководство деятельностью нижестоящих административных органов (уездной милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых домов), их инспектирование и инструктирование.

ж) распоряжение кредитами, отпускаемыми как по общегосударственной смете, так и из местных средств на содержание административного отдела и подведомственных ему поименованных в п. „е" органов, контроль над деятельностью их по расходованию денежных средств, согласно положений, законом установленных.

2. Для осуществления задач, указанных в п.п. „а" и „б" ст. 1-й, на административный отдел возлагается:

а) составление проектов обязательных постановлений губисполкома по вопросам административного характера и дача заключений по требованиям губисполкома по всем проектам обязательных постановлений в части проведения их в жизнь;

б) принятие мер к выполнению постановлений и распоряжений центральной и местной власти и наложение в установленном порядке административных взысканий за их нарушение;

в) руководство регистрацией актов гражданского состояния и ведение учета естественного движения населения в пределах компетенции органов НКВД;

г) проведение в жизнь законов об отделении церкви от государства в части, касающейся административных распоряжений и мероприятий, как-то: утверждение уставов религиозных обществ и наблюдение за их деятельностью, сдача в пользование группам верующих церковного имущества и пр., в порядке особых инструкций, издаваемых НКВД по соглашению с НКЮстом;

д) утверждение и регистрация уставов обществ губернского значения, не преследующих целей извлечения прибыли, и наблюдение за их деятельностью в смысле соответствия ее с законами и утвержденными уставами;

е) выдача разрешений на право заказа печатей и штампов государственных учреждений, общественных организаций и юридических лиц;

ж) оказание содействия организациям трудящихся по устройству и проведению собраний, шествий, манифестаций и т. п., устраиваемых с соблюдением установленных правил; выдача разрешений на устройство зрелищ, собраний, шествий и манифестаций и т. п. лицам и организациям, для коих получение разрешений обязательно;

з) принятие административных мер по борьбе со стихийными бедствиями;

и) подготовка и внесение в президиум губисполкома представлений о введении и отмене чрезвычайных мер охраны революционного порядка, составление специальных отчетов о проведении чрезвычайных мер охраны и принятие мероприятий к ликвидации причин, повлекших введение чрезвычайных мероприятий;

к) выдача удостоверений личности гражданам Союза ССР и видов на жительство для иностранных граждан;

л) принятие ходатайств о зачислении в гражданство СССР;

м) заведывание регистрацией отдельных категорий населения (переселенцев, реэмигрантов, иностранных граждан, лиц, выезжающих за границу и пр.) в тех случаях, в которых соответственные функции возложены на административные отделы, а равно и проведение репатриации бывших военнопленных, беженцев, интернированных граждан;

н) выдача разрешений на торговлю вином и пивом, произведениями периодической печати, печатными машинами, множительными аппаратами и оружием, а равно на открытие типографий и производство плодово-ягодных вин и пива;

о) последующая (по получении надлежащего разрешения) регистрация, на основании действующих законов, всех предприятий, торговых и промышленных;

п) административное содействие всем находящимся на территории губернии органам власти при проведении ими в жизнь действующих законов и обязательных постановлений;

р) представление отчетов о деятельности административного отдела и его нижестоящих органов в президиум губисполкома и НКВД.

3. Для осуществления задач, указанных в п. „в" ст. 1-й, на административный отдел возлагается:

а) предупреждение, обнаружение и расследование преступлений и нарушений революционного порядка и безопасности, производство дознаний, согласно действующих узаконений и указаний прокурорского надзора;

б) борьба с беспатентной и беспошлинной торговлей, согласно действующих законоположений о налогах.

4. Для осуществления задач, указанных в п. „г" ст. 1-й, на административный отдел возлагается:

а) укомплектование личного и конского состава милиции губернии и учет этих составов;

б) руководство организацией и деятельностью милиции губернии, а равно руководство деятельностью ведомственной вооруженной охраны, организуемой на основании особого положения о пей;

в) заведывание резервами милиции;

г) принятие мер к своевременному и надлежащему снабжению органов милиции и уголовного розыска губернии всеми видами положенного довольствия

д) руководство политико-просветительной работой среди личного состава милиции и уголовного розыска в губернии.

6. Для осуществления задач, указанных в п. „е" ст. 1-й, на административный отдел возлагается: издание распоряжений и инструкций о порядке деятельности нижестоящих административных органов, поименованных в вышеуказанном п. „е", наблюдение за их деятельностью и понуждение к выполнению возложенных на них задач.

РАЗДЕЛ II.

О структуре губернских административных отделов.

7. Во главе административного отдела стоит заведующий административным отделом, избираемый губисполкомом на общем основании (ст. 48 положения о губернских с'ездах и губисполкомах), подчиняющийся президиуму губисполкома и НКВД.

8. Руководство работой милиции, уголовного розыска и местами заключения осуществляется заведующим административным отделом через заведующих соответствующими п/отделами.

9. Для осуществления возложенных на него задач административный отдел делится на следующие п/отделы: а) общий, б) милиции, в) уголовного розыска, г) управления местами заключения (инспекция).

Примечание: В распоряжении заведующего административным отделом состоит инспектора, права и обязанности которых определяются особой инструкцией, издаваемой НКВД.

10. Общий п/отдел административного отдела состоит из:

а) канцелярии,

б) финансово-материальной части, обслуживающей все п/отделы в канцелярском, хозяйственном и финансовом отношениях,

в) бюро записей актов гражданского состояния и
г) отделения по регистрации обществ и иностранцев.
11. П/отдел милиции состоит из:
а) строевой части,
б) службы милиции,
в) адресного стола.
12. П/отдел уголовного розыска состоит из:
а) активно-секретной части,
б) регистратуры.
13. П/отдел управления местами заключения (инспекция) состоит из:
а) административной части,
б) бюро принудительных работ.

РАЗДЕЛ III.

О функциях п/отделов административного отдела.

14. Административный отдел по общему п/отделу:

а) заведует общей для всего административного отдела канцелярией и финансово-материальной частью;

б) ведет учет личного состава по всем подчиненным отделу органам;

в) распределяет средства и кредиты, отпущенные отделу, между отдельными его учреждениями и органами в пределах губернии по установленной смете;

г) ведает утверждением и регистрацией обществ и союзов губернского значения, не преследующих цели извлечения прибыли, и наблюдение за их деятельностью в смысле ее соответствия с законом и утвержденным уставом, а также выдает, в установленных случаях, разрешения гражданам на устройство собраний;

д) выдает разрешения на штампы и печати государственных учреждений, общественных организаций и юридических лиц;

е) ведает регистрацией актов гражданского состояния и руководит работой бюро ЗАГС в пределах губернии;

ж) ведет учет и регистрацию иностранных граждан и заведует выдачей видов на жительство для иностранцев;

з) ведет учет лиц, лишенных избирательных прав;

и) выдает разрешения на торговлю вином и пивом, произведениями непериодической печати, печатными машинами, множительными аппаратами, шрифтами и оружием, на открытие типографий и на производство плодово-ягодных вин и пива;

к) осуществляет предоставленные отделу функции, связанные с репатриацией, оптацией и принятием в гражданство Союза ССР;

л) следит за надлежащим выполнением в пределах губернии декретов об отделении церкви от государства в части, касающийся выполнения административных распоряжений и мероприятий о порядке пользования церковными зданиями и имуществами, выполнения условий регистрации и утверждения религиозных групп и обществ в соответствии с инструкцией, издаваемой НКВД по соглашению с НКЮстом;

м) составляет проекты обязательных постановлений губисполкомов по вопросам административного характера и дает заключения по всем проектам обязательных постановлений в части проведения их в жизнь;

и) наблюдает за исполнением постановлений центральной и местной власти, принимает меры к их выполнению и накладывает административные взыскания, с утверждением таковых заведующим административного отдела, за нарушение обязательных постановлений;

о) руководит борьбой со стихийными бедствиями (пожары, наводнения и пр.).

15. Административный отдел по п/отделу милиции:

а) руководит осуществлением всех функций, возложенных на милицию декретами и постановлениями, по выполнению административных распоряжений органов власти;

б) осуществляет наружную охрану в местах общего пользования в городских и сельских местностях губерний и обеспечивает порядок уличного движения;

в) восстанавливает порядок и безопасность при всякого рода стихийных бедствиях;

г) принимает в пределах предоставленных ему прав меры предупреждения против социально-опасных действий отдельных лиц и групп;

д) выдает удостоверения личности, регулирует порядок прописки и учета их в адресных столах;

е) ведет борьбу с беспатентной и беспошлинной торговлей и в частности с незаконной торговлей вином, пивом и др. спиртными напитками;

ж) наблюдает за несением милицейской службы в пределах губернии, инструктирует и руководит подчиненными административными органами уездной и городской милиции;

з) принимает меры к подбору и укомплектованию состава милиции работниками, к улучшению снабжения милиции и проведению культурных и политико-просветительных мероприятий среди ее работников;

и) выдает разрешения на хранение и пользование охотничьего оружия.

16. Настоящее положение применяется к административным отделам как губернских исполнительных комитетов, так и областных и окружных исполнительных комитетов, а также областных исполнительных комитетов автономных областей РСФСР и областей тех автономных республик, которые разделяются на области.

Председатель ВЦИК М. Калинин.
Председатель Совета Народных
Комиссаров РСФСР А. Рыков.
За Секретаря ВЦИК П. Смидович.

Москва, Кремль, 11 августа 1924 г.

Опубликовано в „Известиях ЦИК СССР и ВЦИК" от 20 августа с. г., № 188.

Из других узаконений и распоряжений, вышедших в период печатания книги, отметим следующие.

К стр. 19 прим. 7. Цирк. НКВД от 23/VIII—24 г. (Бюлл. № 31) раз'ясняет, что ведомственная милиция может принимать на себя охрану лишь таких частных предприятий, которые имеют государственное значение (напр., концессии, т.-е. крупные иностранные предприятия по использованию природных богатств страны).

К стр. 24. Административные функции уездных исполкомов уточняются проектом Положения об уездных с'ездах советов и уисполкомах, внесенным на утверждение 2-й сессии ВЦИК XI созыва (см. ст. ст. 19 и 20 Положения).

К стр. 25. Внесенный на утверждение 2-й сессии ВЦИК проект положения о волисполкомах и сельсоветах существенно расширяет административные права волисполкомов и уточняет обязанности сельсоветов.

К стр. 30, прим. 7. К районированию Юго-Восточной области С. У. 1924, № 50, ст. 476 и № 52, ст. 506. Окончательное оформление вопроса о районировании Юго-Восточной области подлежит второй сессии ВЦИК XI созыва.

К стр. 38, прим. 11. Из'ятие из запрещения совместной службы родственников распространяется на лиц, занимающих должности метрологов, лаборантов и поверителей главной палаты мер и весов Союза и ее местных учреждений (С. У. 1924, № 56, ст. 550).

К стр. 70. Местным советам разрешается предоставление научным работникам и политическим каторжанам по персональным спискам, представляемым ЦКУБУ и обществом политкаторжан, некоторых льгот по выселению в административном порядке (С. У. 1924, № 59, ст. 571 и ст. 572).

К стр. 73. Формы содействия милиции таможенным учреждениям уточняются циркуляром НКВД от 31 июля 1924 г. № 322 (Бюлл. № 28): органы милиции освобождаются от всех обязанностей по вручению гражданам повесток, постановлений и об'явлений таможенных учреждений, а также по непосредственному взысканию штрафов и контрабандной пени, налагаемых таможенными учреждениями, в тех городах и селениях, где имеются таковые.

К стр. 83. На утверждение 2-й сессии ВЦИК XI созыва представлена новая редакция ст. 104 Угол. Проц. Код.: о всех случаях задержания сообщение направляется следователю, в участке которого состоит орган дознания, или ближайшему народному судье.

К стр. 128, прим. 24. О порядке осуществления контроля за репертуаром см. также С. У. 1924, № 51, ст. 488.

К стр. 128, прим. 26. С целью об'единения на всей территории федерации как капиталов киноорганизаций, так и производственных, прокатных и импортно-экспортных операций, учреждается особое акционерное общество по производству и прокату в пределах РСФСР кинофильм (декрет СНК об организации кино-дела в РСФСР. С. У. 1924, № 57, ст. 555).

К стр. 152. По вопросу о передаче группам верующих культового имущества см. циркуляр НКВД от 7 июня 1924 г. (Бюлл. № 24—25) о передаче церковных сторожек вместе с зданиями религиозного культа по договорам и инструкцию НКЮ и НКВД от 13 сентября 1924 г. № 411 (Бюлл. № 34) о порядке передачи храмов в пользование старообрядцам, затрудняющимся по религиозным убеждениям заключать договор на пользование храмом на общем основании.

К стр. 156, прим. 4. По вопросу об охране памятников искусства, старины, быта и природы см. также инструкцию НКП, утвержденную президиумом ВЦИК 7 июля 1924 г. (С. У. № 66, ст. 654).

К стр. 163, прим. 11. О торговле виноградными, плодово ягодными и изюмными винами см. постановление ЦИК и СНК СССР от 28 марта 1924 г. (С. У. № 47, ст. 448): в районах виноделия виноградарям и виноделам предоставляется право свободной розничной продажи своих вин при своих виноградниках и усадьбах, а также продажи своих вин в оптовые склады—без оплаты этих вин акцизом. Розничная продажа вина вне винодельческих районов повсеместно, а в пределах этих районов за указанными из'ятиями, производится с разрешения губернского (или соответствующего ему) административного отдела, при чем торговля может производиться из торговых заведений, точно указанных в выданном разрешении, и только в посуде, снабженной надлежащими этикетами и оклеенной установленными бандеролями.

К стр 175—6. Охрана лесов от пожаров ближайшим образом регламентируется декретом ВЦИК от 14 июля 1924 г. (С. У. № 61, ст. 603). По вопросу о борьбе

с пожарами см. также циркуляры НКВД от 24 июля 1924 г. № 308 (Бюлл. № 27 о введении в жизнь нормальных уставов добровольных пожарных обществ и дружин и от 30 августа 1924 г. № 380 (Бюлл. № 32) о мерах противопожарной охраны на территории торфяных разработок.

К стр 189. На утверждение 2-й сессии ВЦИК XI созыва Наркомюстом внесено существенное изменение ст. 176 Угол. Код. о хулиганстве: хулиганство, т.-е. озорные, сопряженные с явным неуважением к обществу действия, в частности всякого рода буйство, бесчинство, грубая брань и т. п. карается — в первый раз в административном порядке принудработами на срок до 3 мес. или штрафом до 300 руб. Более злостные проявления хулиганства остаются в ведении суда: если означенные выше действия совершены вторично уже понесшим наказание по ст. 176 лицом или, хотя и впервые, но были связаны с проявлением грубого неуважения к отдельным гражданам или упорно не прекращались, несмотря на предупреждение органа милиции или иного, на которого возложена обязанность поддержания общественного порядка, они караются по суду принудработами до одного года или лишением свободы на срок до 6 месяцев.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

Стр.

Предисловие.
§ 1. Советское административное право 5

ГЛ. I. ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО АППАРАТА.

§ 2. Административный аппарат 12
§ 3. Административное районирование 26
§ 4. Советская государственная служба 33
§ 5. Аппарат контроля и рационализации 41

ГЛ. II. ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ.

§ 6. Обязательные постановления 49
§ 7. Административные взыскания 56
§ 8. Функции рабоче-крестьянской милиции 64
§ 9. Личное задержание 79
§ 10. Административная высылка 85
§ 11. Чрезвычайные меры 88

ГЛ. III. ОХРАНА РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОРЯДКА.

§ 12. Правила об удостоверении личности и передвижении граждан 97
§ 13. Печать и зрелища 112
§ 14. Общества и с'езды 129
§ 15. Правила о культах 140

ГЛ. IV. ПОДДЕРЖАНИЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ.

§ 16. Обязанности милиции по поддержанию благоустройства и безопасности населенных мест 155
§ 17. Правила производства торговли и промыслов 159
§ 18. Административные меры при стихийных бедствиях 166
§ 19. Административные меры по борьбе с социальным паразитизмом 178

ГЛ. V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕВОЛЮЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ.

§ 20. Борьба за революционную законность 191
§ 21. Ответственность должностных лиц 201

Добавление 208